20世纪后期民主化浪潮

塞缪尔·亨廷顿 编

新疆青少年出版社

第三波－－20世纪后期民主化浪潮

作者:塞缪尔·享廷顿
出版社:新疆青少年出版社
书号:ISBN 7-5371-2027-3

类别:哲学宗教
出版时间:2005-3-13
字数:28万

内容提要:

纵览古今,人类诸文明创发演进,蜿蜒曲折,穿越时空,而能延续至今,均因它们能在发皇延续的历史进程中,容内百川,汲取不同文明的要素,将自身汇合成浩荡的巨流。

不必讳言,近代西方文明所以后来居上,盖因蕴含在其典章制度、法政架构其后的学说义理,有足多者。百年以前,中国思想界的先贤已然认识到,处于列国环伺竞争的现代世界,既不能仅以"船坚炮利"为能事已毕,亦不能依旧空腹高心侈言心性,它意味着学术的重点要移至与"公共"相关的理论与制度的汲取与建构上来。张之洞尝言"西学之中,西政最要";梁启超亦主"译书以政学为先"。近代以来,有识之士,窃火异域,汲汲以译书为先务,对推动中国社会的近代转型起到了难以估量的作用。百年如昨,前贤曾为此殚思竭虑,亟待后人承其遗绪。

总　　序

纵览古今,人类诸文明创发演进,蜿蜒曲折,穿越时空,而能延续至今,均因它们能在发皇延续的历史进程中,容内百川,汲取不同文明的要素,将自身汇合成浩荡的巨流。

不必讳言,近代西方文明所以后来居上,盖因蕴含在其典章制度、法政架构其后的学说义理,有足多者。百年以前,中国思想界的先贤已然认识到,处于列国环伺竞争的现代世界,既不能仅以"船坚炮利"为能事已毕,亦不能依旧空腹高心侈言心性,它意味着学术的重点要移至与"公共"相关的理论与制度的汲取与建构上来。张之洞尝言"西学之中,西政最要";梁启超亦主"译书以政学为先"。近代以来,有识之士,窃火异域,汲汲以译书为先务,对推动中国社会的近代转型起到了难以估量的作用。百年如昨,前贤曾为此殚思竭虑,亟待后人承其遗绪。

此处的"公共"一语,西文源自拉丁语 Res Publica,其本义为公共事务,引申为"共和"之义。随在市场经济在当代中国的复苏与拓展,公共领域与私人领域由是分化,"公共"的制度重构已成当务之急。私域是个人合理为己之域,个体自由的理念开放了个人利益寻求和价值偏好的多样性;公共领域则是向天下开放的公共权力之域,亦为政治正义寄身之所。以个人自由为价值内核,以宪政民主为制度中坚,正是所谓"公共"的鹄的之所在。职是之故,我们继"公共论丛"之后,又有"公共译丛"的创设,旨在通过有关著作的移译,获取相应的思想资源,意欲致力于打开理论的户牖,让既有的思想庋藏八面来风。

瞑色四合,二十世纪行将降下自己的帷幕;放眼未来,古老的中国文明将在新的世纪里,祛除旧染,重启新机,汇入人类文明的主流。兹事体大,固然不能不度德量力;积土成山,我们愿为此竭尽绵薄。译丛以"公共"为名,不仅指称丛书的旨趣,同时也意味着,"公共"之学术乃天下之公器,诚望海内外学人,无分彼此,鼎力相助。

《公共译丛》编委会

1998 年 5 月于北京序 第三波:二十年之后看未来

亨廷顿

约在五百年前,有一小群葡萄牙的政治领袖和思想家,其中包括国王约

翰二世、航海家亨利王子、巴特罗缪·迪亚士和巴斯克·达·伽玛,他们以自己的勇气、果敢和想象力,用自己的行动开创了人类历史的一个新时代,即地理大发现的时代。他们树立了一个良好的典范,于是,西班牙、法兰西、不列颠和尼德兰起而效仿。约在 20 多年前,马里奥·苏亚雷斯和他的同事们以同样的勇气、果敢和想象力,用行动开辟了人类历史的新阶段,即民主的时代。他们也树立了一个良好的典范,于是,西班牙、希腊、巴西和许多其他国家群相仿效。

然而,这一结果却不是命中注定的。1974 年 4 月,在军人推翻了独裁政权之后的好几个月里,葡萄牙充斥着混乱和冲突,在那个时候,民主的前景似乎十分黯淡。许多人都以为,葡萄牙的斯大林主义式的共产党可能会掌权。甚至连美国国务卿基辛格也持这一悲观态度。当马里奥·苏亚雷斯这位当时的临时政府的外交部长拜访基辛格时,基辛格批评他和他的政府未对共产党人采取一条更强硬的路线。

基辛格说:"你是一位克伦斯基,我相信你的真诚,但是你太天真了。"

苏亚雷斯答道:"我当然不要作克伦斯基。"

基辛格回了一句:"克伦斯基也不想。"

不过,马里奥·苏亚雷斯和他的同事们证明基辛格错了。在葡萄牙克伦斯基们赢了,民主得到了巩固。马里奥·苏亚雷斯担任了总理,后来,又当上了总统。葡萄牙所开启的第三波民主化浪潮创造了一个民主的时代。在这一次浪潮中,人类历史上来行某种民主政体的国家总数在世界上第一次占到了一半以上。

让我们简单地考察一下这项记录。首先,始于十九世纪初的民主化长波到 1920 年为止,导致了民主在约 3O 个国家取得了胜利。在本世纪 20 年代和 30 年代,由于威权主义的复辟和法西斯主义的兴起,到 1942 年止,世界上的民主国家的数量降到了约 12 个。第二,第二次世界大战后的民主化短波再次使世界的民主国家的数量增加到 30 个以上。在此之后,在这些国家中,又有许多民主政权垮台。始于葡萄牙的第三波民主化浪潮中民主化的速度更快,在规模上也远远超过了前两波。20 年前,世界上约有不足 30%的国家是民主国家,现在,60%多的国家是通过某种形式的公开、公平和竞争性的选举来建立政府的。约在 25 年以前,威权政府(共产党的政治

局、军人政变集团、个人独裁政权)似乎蔚然成风,今天,千百万以前曾在独裁专制统治者下受苦受难的人生活在自由之中。此外,由于历史上民主国家与民主国家之间不发生战争,和平地带也得到了大大地扩展,国家间冲突的可能性也大大地降低。民主制度在如此短的时间内急速成长,毫无疑问,是人类历史上最壮观的、也是最重要的政治变迁。

但是,未来如何呢?那些新兴的民主国家的民主体制将会得到巩固吗?会有更多的国家变成民主国家吗?我们有可能看到一个民主不仅是主流政体,而且是普遍政体的世界吗?

经济与文化

我相信,对这些问题的答案取决于两个因素:经济发展以及非西方文化对民主的接受程度。

首先,正如我们所知,在民主的水平与经济发展的水平之间存在着极高的相关性。把产油国作为特例放在一边,世界上最富裕的国家除新加坡外,都是民主国家,世界上几乎所有最穷的国家,除印度和其他一两个特例外,都不是民主国家。处于经济发展中间层次的国家有些是民主国家,有些不是民主国家。然而,如同我们所知道的,相关性并不证明某种因果关系。因此,我们面对的一系列问题是:经济增长造就了民主还是民主造就了经济增长?还是经济增长与民主化都是另外一个原因或独立变项的产物?

如同李普塞在数十年前指出的,有极其令人信服的证据表明,经济发展对民主化有巨大的积极作用。总之,如果你想要造就民主,就请促进经济增长。有几条理由能证明这种关系:经济发展需要高度的城市化、识字率和教育水平。它也带来就业结构的变化,导致农民在规模和重要性上的下降,以及中产阶级和城市工人阶级的发展。后两个群体会不断要求在影响他们的政策上享有发言权和影响力。随着教育程度的提高,他们能够组织工会、政党和公民团体来促进他们的利益。其次,经济发展产生了更多的公共资源和私人资源可供在各个团体中分配。政治变得越来越不是你死我活的零和游戏。因此,妥协和宽容都得到提倡。第三,经济增长造就了一个更为复杂的经济体系。这样的经济越来越难以受到国家的控制。正如我们在计划经济的例子中所看到的,国家对经济的控制只有靠付出经济停滞的代价才能得到维持。第四,国家对经济控制的放松导致独立的权力中心的产生和成

长。而这些权力中心恰恰立足于对资本、技术和通讯的私人控制。那些握有这些财产的资产阶级要求有一个他们能够对其施加影响的政治制度,一个不被军人政变集团、政治局或独裁者及其亲信完全支配的政治体制。最后,尽管经济增长在短期内常常加剧收入不平等,从长期看,它将导致更加平等的收入分配。民主与彻底的经济平等是不相容的。这种平等只有在一个压迫性的独裁政权之下才可能实现。但是,民主政治与财富和收入的巨大不平等也是不相容的。经济增长最终会降低这些不平等,因此,也将促进民主的出现。

由于经济增长对民主化有这样的积极作用,就有可能找到我在《第三波》一书中所称的"转型带"(transitionzone)。随着各个国家经济上不断增长,并进入经济发展的这一中间地带,在这些国家内部就开始形成压力,要求开放政治体制,并加以民主化。在最近数十年中,完成民主转型的国家中,多达40%以上的国家是处于这一转型带中的国家。人们可以期望,那些经历经济迅速发展的地区,如东亚和东南亚将出现向民主的转型。

不过,在这一点上,有必要引入文化因素,现代民主是西方文明的产物,它扎根于社会多元主义、阶级制度、市民社会、对法治的信念、亲历代议制度的经验、精神权威与世俗权威的分离以及对个人主义的坚持,所有这些都是在一千多年以前的西欧开始出现的。在十七和十八世纪,这些传统激发了贵族和正在兴起的中产阶级要求政治参与的斗争,并造就了十九世纪的民主发展。这些要素也许可以在其他的文明中找到其中的一二个,但是,作为总体,它们仅存在于西方之中。也正是这些要素说明了为什么现代民主是西方文明的产物。第三波的一个成就就是使西方文明中的民主获得了普遍性,并促进了民主在其他文明中的传播。如果第三波有一个未来,这个未来就在于民主在非西方社会的扩展。其中心问题是,现代民主作为西方的产物在多大的程度上可以在非西方社会中扎根?

选举与民主

这个问题涉及到民主对不同文化的民族的不同的含义。自第二次世界大战以后,主流的方法几乎完全根据选举来界定民主。民主被看成是构建权威并使其负责的一种手段。在其他政治体制中,人们通过出身、任命、考试、财富或强制成为统治者。相比之下,在民主制度中,要么像在直接民主

中那样,人民既是统治者又是被统治者,要么统治者由被统治者选举产生。一个现代民族国家,如果其最强有力的决策者中多数是通过公平、诚实、定期的选举产生的,而且在这样的选举中候选人可以自由地竞争选票,并且实际上每个成年公民都有投票权,那么,这个国家就有了民主政体,这一民主的程序性定义是由熊彼特在《资本主义、社会主义与民主》一书中提出的,并得到了普遍地承认,也得到了在这一领域从事研究的学者的公认。

根据这一定义,选举是民主的本质。从这一本质中产生了民主制度的其他特征,只有存在着某种程度的言论自由、集会自由、新闻自由,只有反对派候选人和政党能够批评现任的统治者而不害怕受到报复,才有可能进行自由、公平和竞争性的选举。

不过,选举是民主的全部吗?去年(1995年),拉里·戴蒙德在其刊登在《民主杂志》中的一篇观点鲜明的文章中详细说明了自由民主与选举民主的分野。自由民主国家不仅仅举行选举,而且还对行政权加以限制,还通过司法独立来坚守法治,还保护个人的表达、结社、信仰和参与方面的权利和自由,还尊重少数一方的权利,还为执政党制定对自己有利的选举程序的能力加以限制,还对任意地逮捕和滥施暴力加以有效地防范,还不实行新闻审查,并把政府对媒体的控制降至最低限度。在实行选举民主的国家,政府也许是通过相当自由和公平的选举产生的,但是它们缺少那些在自由民主国家存在的保护权利和自由的许多制度,如同拉里·戴蒙德所指出的,实行选举民主国家的数量在最近若干年有很大的增加,但是自由民主国家的数目却相对原封未动。根据最新的一项调查,有118个国家够得上是选举民主国家,然而,只有其中的79个国家被归入"自由"一类,即自由民主国家。约有39个通过选举产生政府的国家被判为部分自由的国家,其中包括俄罗斯、印度、乌克兰、土尔其、巴西、巴基斯坦和哥伦比亚。

由于这一区分,一些人已经开始怀疑在民主与选举之间划等号的做法。他们开始谈论"选举主义的谬误"和"自由选举的陷阱"。一位杰出的美国学者甚至已经指出,在一个民主国家选举也许是多余的:如果人们有抗议、批评。纠织、示威和游说其统治者的自由,选举将是不必要的。

另一位批评者认为,对一个处于民主化进程中的社会来说,有新闻自由比自由选举更重要。当然,说这话的是位记音对选举的这种失望有多方面

的原因。但主要是因为非西方国家的选举结果不同于西方社会的选举结果。

首先,在非西方社会,选举可能会导致那些严重威胁到民主的政治领袖和政治团体的胜利。在拉美国家和前苏维埃加盟共和国,由选举产生的行政首脑常常以专断的和不民主的方式行事,压制其对手,靠法令来统治,格鲁吉亚的加姆萨胡尔迪阿是一个先例,秘鲁的藤森是个近例。在拉美,由选举产生的其他行政首脑常常无视立法机关,并通过宪法修正案,强行延长其任期。在缺少西方自由传统的非西方社会,由选举产生的政府常常对个人的权利漠不关心,歧视少数民族,扼制新闻自由,甚至鼓励警察滥施暴力。

其次,在非西方国家的选举,常常诱使政治家去提出那些最能为他们带来选票的诉求,而这些诉求往往带有种族主义、宗教教义和民族主义的色彩。这些诉求会加剧国家的分裂,并导致反西方的政治领袖和政策的胜利。荒谬的是,采行西方民主制度的非西方社会常常鼓励排外主义的和反西方的政治运动,并允许它们获得权力。民主成了一种地方化的、而非世界化的过程。在非西方社会中的政治家们不是通过表明他们是如何西化来赢得选举的,那些挑战西方世俗主义的、有宗教倾向的政党在土耳其、印度、以色列和前南斯拉夫共和国的选举中取得了胜利。阿尔及利亚的军人政府废除了一次选举,在这次选举中,信奉原教旨主义的伊斯兰救国主义阵线势在必胜。土耳其的军方迫使由伊斯兰福利党领导的政府下台。在一些穆斯林国家,人们只能在反民主的世俗主义与反西方的民主之间作出选择。

在西方,选举民主建立在并产生于自由主义的政治传统之上,这一传统的核心是人权和法治。不过,选举民主在不自由的、非西方的政治体制中也许会扮演某种角色。请看看伊朗的例子。这是一个原教旨主义国家,最高的权力在最高的阿亚图拉和由宗教领袖组成的卫道会(theCouncil of Guardians)手中。对革命、对政权及其宗教领袖的批评都受到了严厉的压制。新闻媒介要么由政府控制,要么受到无情地审查。宗教上的少数派不断受到骚扰。其中如巴哈教派(the Bahai)甚至受到迫害。据报道,任意的逮捕经常发生,对囚犯的虐待司空见惯,肢裂是一种刑罚。在那里有大量的政治犯。很显然,伊朗是一个远离西方自由传统的国家,然而,在某些方面,伊朗又实行选举民主。在 1997 年的总统竞选中,哈塔米取得了对体制内候

选人的压倒性的胜利，赢得了69%的选票。而在这次选举中，有88%的成年选民投了票。在1993年，拉夫桑贾尼在还有另外三位候选人参加的竞争白热化的选举中赢得了63%的选票。在1992年的议会(the Ma - jlis)选举中，卫道会否决了一千多位当选心切的候选人的参选资格，但是，还有剩下的二千多人轰轰烈烈地相互竞争270个席位。在1996年，卫道会否决了二千名议会候选人的资格，但是还剩下3000人竞争270个席位。尽管政党被禁止，这两次中的候选人都是两个半政党团体的成员，一个代表较为温和的观点，另一个代表更为原教旨主义的观点。妇女既可以投票，也可以竞选公职，并在1997年占据了议会5%的席位。此外，议会有很大的权力，它拒绝过总统对内阁职位的提名，它偶尔也迫使内阁部长辞职，它还就经济政策和其他问题进行激烈的辩论。在1994年和1995年，它还成功地阻止了当时的总统拉夫桑贾尼试图通过的许多改革措施。可以说，伊朗议会是中东仅次于以色列议会的最活跃的议会。在伊朗选举竞争的激烈程度也高于任何一个阿拉伯国家和除一二个之外的所有的穆斯林国家。这样，伊朗就把竞争性的选举、制衡与原教旨主义镇压政策和大规模地侵犯个人权利结合起来。在波斯湾，沙特阿拉伯作为美国最亲密的盟友，是最不民主的国家，而伊朗作为美国最大的对手，却是最民主的国家。

西方的民主

植根在个人自由、个人尊严思想中的自由民主是一个西方的产物。有人认为，自由民主在西方之外的地方行不通，不过，事实上，在几乎每一种其他文明中，都有一个自由民主国家存在。简而言之，自由民主并非内在地与其他主要的非西方文化不相容，然而，非西方社会接受无论是自由民主还是选举民主的程度因他们受西方的影响程度不同而异。约有39个国家，其政府是由相对公开、公平的选举产生的，但仍然缺乏全面的政治自由和公民权利。其中，10个在拉美，8个在非洲，5个是政教国家，5个是穆斯林国家。在这些国家，选举民主未必是通向自由民主大路上的一步。再看另外三个例子：印度、土耳其、斯里兰卡。这三个国家成为选举民主国家几乎已近半个世纪，但是，它们在保护其公民的权利和自由方面仍然乏善可陈。

世界上的各大文明在其文化与西方的接近程度和受西方影响程度上都有很大的不同。按照一些人的看法，拉丁美洲显然是西方的近亲，有人甚至

认为,应被看作是西方家族中的一个成员。东正教则是一个更为执傲的远亲。在非洲,西方的统治极其短暂,其影响除在南非外,相当有限。西方对穆斯林国家的影响程度也因地而异,但在伊斯兰的阿拉伯心脏地带,也很有限。有关中国的情况也是如此。总体上,证据表明,非西方社会对不论是选举民主还是自由民主的接受程度因这些社会直接受到西方影响的程度而异。

当政治领袖们相信,他们的利益在于推进民主,或他们有义务实现民主时,民主的发展就会出现。这样的精英在世界上的许多地方都不存在。在多数穆斯林国家,威权统治者掌控一切,没有表现出任何迹象表明要实行向民主开放。在穆斯林世界中,少数几个民主国家,统治者也常常用不民主的方式进行统治。对实现从选举民主向自由民主的转变聊无兴趣。甚至更重要的是,几乎所有的穆斯林国家都不是由原教旨主义统治的,但是原教旨主义运动支配、甚至操纵着反对现政权的力量。信奉自由民主的反对派团体几乎不存在。阿贾米观察到,"在每一个穆斯林社会,要写一写自由主义和全国性的资产阶级传统,无疑是在为这样的一群人写悼词,这些人打的赌,毫无取胜的希望,随之就输掉了。"此外,人们普遍承认,民主依赖于一个壮大的市民社会。在穆斯林社会,的确有壮大的市民社会出现,但是这是一个原教旨主义的市民社会,而不是一个世俗的。自由主义的市民社会。

许多东亚社会的精英不习惯自由民主。的确一些西方学者认为,亚洲是"不自由的民主"(illiberal democracy)的老家。这种民主是一种文化传统的产物,这种传统强调国家的养民与教民的作用,并以此作为公民行为的准则,而不是作为个人权利的保护者。

限制国家的人权观念在东亚极其薄弱。就个人权利受到承认的程度而言,这些权利通常被看成是由国家创设的权利。对和谐与合作的强调优先于分歧与竞争。对秩序的维持和对等级结构的尊重被看作是核心的价值。观念之间、群体之间和政党之间的冲突被看成是危险的。因此,就其在亚洲社会发育程度而言,选举民主更可能被设计用来产生共识,而不是选择,很可能具有不同于西方选举民主的特征,可能缺少伴随着西方民主的自由实践和制度的阴暗面。

无论如何在第三波之后二十年的今天,民主化的条件远比以前有利得

多。西方自由民主国家的各国政府在促进全球的民主化方面都可以有更大的作为。共产国际(the Comintern)已经寿终正寝,现在该是建立民主国际(the Demintern)的时候了。

前言

本书探讨的是二十世纪后期一项重要的,也许是最重要的全球性政治发展:即大约有 30 个国家由非民主政治体制过渡到民主政治体制。这本书试图解释发生在 1974 - 1990 年间这一波民主化的原因、方式及其直接后果。

本书横跨理论和历史两个领域,但是它既不是一部理论著作,也不是一部史书。它位于两者之间;它基本上是一部解释性的专著。一项好的理论不仅精确、严谨、优美,且能凸现出若干概念变项间的关系。然而没有一项理论能够全面地解释一个单一的事件,或一组事件。相比之下,一项解释则难免庞杂、肤浅、拖泥带水,而且思想上不令人满意。一部解释性的专著,其成功的秘诀不在于严谨,而在于全面。一部好的历史书则按照编年史来描述,并令人信服地在分析一系列事件的同时表明为什么一起事件导致另一起事件。这项研究也不作那样的工作。它不去详细刻画在七十 - - 八十年代间民主化的一般过程,也不去描述个别国家的民主化情况。相反,它试图解释并分析一组特定的国家在一段特定时间内的过渡情况。用社会学的术语说,这项研究既非是通则性的,也非是细则性的。理论家和史学家都很可能因此发现这本书不令人满意,因为它既没有提供前者所青睐的概括,也没有提供后初所偏爱的深刻。

因此,在研究方法上,这项研究完全不同于我的前几部著作。在其他那些著作中,我试图发展出一套关于关键变项间关系的概括和理论,诸如政治权力与军事职业制,政治参与与政治制度化、政治思想与政治行为,这些关于它们间关系的命题通常是作为超越时间界限的真理提出来的。不过,在这本书中,我的概括仅限于发生在七十年代和八十年代间的一组不连续的事件。的确,本书的一个重点是要说明第三波民主化与前两波民主化的差异。在撰写这本书时,我禁不住地想要提出一些超越时间界限的深刻真理,诸如,"置换比变革更充满暴力"。可是当时我又不得不提醒自己,我的证据只来自于我所研究的有限的历史事件,而且我在撰写的是一部解释性的、而

非理论性的著作。所以我必须彻底放弃没有时间界限的现在时态,而用过去时态来描述:"置换在当时比变革更充满暴力"。除在极少数的几个例外的情况下,我都是这样作的。在某些场合,命题的普遍性似乎如此明晰,以至我禁不住地要用更没有时间界限的词汇来陈述。此外几乎没有一项命题能够适用于第三波的所有情况。因此,读者们会发现,像"趋向于"、"通常"、"几乎总是"这样的词和其他一些这样的修饰词经常出现在通篇的正文之中。根据我最终采行的表达方式,上面所有的命题应该读成,"当时,置换通常比变迁更充满暴力"。

这本书写于1989年和1990年间,当时我所关心的那些事件还在发展。因此,这本书碰到了同时发生性(Con - temporaneity)带来的所有问题,故本书必须被当作对这些政权过渡的一个初步性评估和解释。本书引证了历史学家、政治学家和其他学者的著作,他们就特定的专题撰写了详细的专论。本书还在很大程度上依赖于对这些事件的新闻报道。只有在第三波民主化告一段落时,才有可能对这一现象作更全面、更令人满意的解释。

我以前对政治变迁的研究,即《变迁中社会的政治秩序》(political Orderin Changing Societies,简称《政治秩序》),把重点是放在政治稳定的问题上。我写那本书是因为我认为政治秩序是一件好事。我的目的是要发展一项通则性的社会科学理论来解释能否实现稳定的原因、方式和条件。现在这本书的重点是放在民主化上。我写这本书是因为我相信民主自身是一件好东西。而且就像我在第一章中所表明的那样,它对个人的自由、国内的稳定、国际的和平和美国有正面的后果。正如同在《政治秩序》(Politi - cal Order)一书中一样,我试图使我的分析尽可能地独立于我的价值观;至少在本书的50%的篇幅上是如此。不过,对我来说,偶尔地明确地表明我的分析对那些希望在其社会中实现民主化的人士所具有的意义也是十分有用的。因此,在本书中有五处,我放弃了社会科学家的角色,而担当了政治顾问的角色,提出了若干条"民主派准则"。如果这使我像一个胸怀大志的民主马基雅维利,那还是随它去吧。

导致我撰写这部书的直接促成因素是1989年11月我被邀请去俄克拉荷玛大学作朱利安·罗斯鲍姆讲座(JulianJ .Rothbaum Lectures)。在这些讲座中,我提出了本书的主要论题,当然那时还没有经验证据来支持这些论

题。该书的大部分手稿写成于 1989 年底和 1990 年,而且我没有试图在我的分析中纳入发生在 1990 年之后的任何一起事件。我非常感谢俄克拉荷玛大学卡尔·阿尔伯特国会研究中心及其主任罗纳德·彼得斯博士(Dr . Ronald Peters)邀请我前去作这些讲座。我的妻子南希和我想要在此表明,我们非常感谢我们在俄克拉荷玛大学受到彼得斯博士和朱利安·伊莲娜·罗斯鲍姆和乔尔·扬克夫斯基以及众议院议长卡尔·阿尔伯特夫妇对我们俩始终如一的礼遇和款待。

尽管讲座邀请促成了我撰写这部书,但是书中的材料却在我心中酝酿了一段时间。在手稿中有好几处我是取自于以前的两篇文章:"会有更多的国家实现民主吗?"(Will More Countries Become Democracy)(《政治学季刊》[Political Science Quarterly, 1984],第 191 - 218 页)和"民主的适中含义"(The Modest Meaning ofDemocracy)载于《美洲的民主:停止摇摆》(D . 罗伯特·帕斯特编,纽约,1989 年,第 11 - - 28 页)。在 1987 年到 1990 年间,约翰·奥林民主与发展研究员职位(John M .olin Fellowship in Democracy and Development)使我得以花更多的时间和努力来研究这本书的主题。

许多人有意无意地对这部手稿作出了很大的贡献。自 1983 年以来我一直在哈佛大学基础课程中教授现代民主,这门课重点谈的是民主过渡问题。学生和助教们都会发现,本书中的许多材料是来自于这门课;我对这个问题的一些想法由于他们的评论和批评而得到了很大的改进。玛丽·基拉里(Mary Kiraly)、李永珠(Young Jo Lee)、凯文·马基奥罗(Kevin Marchioro)和亚当·波森(AdamPosen)在推敲书中的材料和整理我在这一课题上的文献时提供了必不可少的帮助。杰夫里·辛巴罗(Jeffrey Cim - balo)不仅完成了这些任务,而且还在这部手稿的最后准备阶段特别认真地校阅了正义和脚注。朱丽安·布莱克特(Juliet Blackett)和艾米·英格尔哈特(Amy Englehardt)把他们非常卓越的文字处理技术运用于这份手稿上,有效、迅速而且准确地打印出了许多草稿,和对草稿所作的似乎是永无止境的修订。我的几位同事阅读了我的这部手稿的部分或全部。侯昌·且哈比(Houchang Chehabi)、爱德文·考尔(Edwin Corr)、乔治·多明格斯(Jorge Domiguez)、弗朗西斯·哈格比安(Francis Hagopian)。埃里克·

诺丁格(Eric Nordlinger)和托尼·史密斯(Tony Smith),提供了富有思想的、而且很有批判性和建设性的书面评论。哈佛大学比较政治讨论组的几位成员也通过活泼的讨论对我的手稿的前半部提出了很多意见。

我非常感激他们对我的工作抱有兴趣,也感激他们对改进我这部书的品质所作出的贡献。不过,最后要说明的是,本书中的论点、论据和错误均由我来负责。

塞谬尔·亨廷顿

麻萨诸塞州 坎布里奇

1991 年 2 月

第一章　内容

第一节 第三波的开始

现代世界的第三波民主化浪潮有意无意地始于葡萄牙的里斯本,时值 1974 年 4 月 25 日,星期三,零点刚过 25 分,这时无线电台突然播出了一支名叫《高山颂》(Grandola Vila Morena)的歌曲。播这支曲子是向里斯本及其周围的军队发出行动讯号,以执行政变计划。这次政变是由一些领导"武装部队运动"(亦称作"尉官运动", Movimeneo das Forcas Armadas, MFA)的青年军官们精心策划的。政变进行得果断而又成功,只受到了来自保安部队的少量抵抗。军队占领了主要的政府部门、广播电台、邮局、机场和电话局。到上午时分,人群如潮,涌入街头,欢呼士兵,并且把石竹花(又名:康乃馨)插在他们的步枪筒中。到傍晚时分,被废黜的独裁者马赛罗·卡埃塔诺(Marcello Caetano)已经向葡萄牙的新军事领导人投降。第二天,他出逃流亡。这样,在 1926 年由与此类似的军人政变中产生的独裁终于寿终正寝了。而领导这一政权达 35 年之久的一位作风严厉的文职官员安东尼奥·萨拉查(Antonio Salazar)却同葡萄牙的士兵们保持了密切的合作。

4 月 25 日的政变无意中成为世界性的民主运动的开端,因为各种政变通常都是推翻而不是建立民主政权。它无意中成为一个开端,还因为建立民主政治不是政变领导者们诚心所为,而且,更不能说他们有意触发一场全球性民主运动。独裁的死亡并不确保民主的诞生。不过,这次政变却释放

了一大批大众的、社会的和政治的力量,这些力量在独裁期间曾受到了有效的压制。在政变后的 18 个月中,葡萄牙一直处在动乱之中。武装部队运动的军官们分裂成相互对立的保守派、温和派和马克思主义派等派别。在上述各派别也建立了各自的政党,从持左翼强硬路线的共产党到右翼的法西斯团体都有。六届临时政府相继更迭,政府所拥有的权威一届比一届少。政变与反政变的企图都屡见不鲜。工人、农民们罢工、游行,夺取工厂、农场和新闻媒介。温和的政党在 1975 年政变一周年的全国性选举中赢得了胜利,但是在这一年的秋天,似乎极可能在保守的北方与激进的南方之间爆发内战。

在许多方面,葡萄牙的革命动荡与 1917 年的俄国极其相似,卡埃塔诺就是尼古拉二世(Nicholas Ⅱ),四月政变就相当于二月革命,青年武装部队运动中的主流派就是布尔什维克,而且也出现了极其类似的大规模经济混乱和社会动荡,甚至与科尔尼洛夫(Kornilov)阴谋事件一样,斯宾诺拉(Spinola)将军在 1975 年 3 月也代表右翼进行了一次不成功的政变。敏锐的观察家都看到了两者之间的相似之处。在 1974 年 9 月,马里奥·苏亚雷斯(Mario Soares),这位临时政府的外交部长和葡萄牙的社会党领袖在华盛顿会见了国务卿亨利·基辛格(HenryKissinger)。基辛格训斥了苏亚雷斯和其他的温和派,指责他们没有采取果断的行动以阻止左派的独裁。

"你是一位克伦斯基(Kerensky,俄国革命家,1917 年任俄国总理,不久被十月革命所推翻。 - - 译者注)……我相信你的诚意,但是你太天真了,"基辛格告诉苏亚雷斯。

"我当然不要当克伦斯基",苏亚雷斯答道。

"克伦斯基也不想",基辛格又回了一句。

不过,结果证明葡萄牙的确不同于俄国。克伦斯基派赢了;民主胜利了。苏亚雷斯当上了总理,后来又成为总统。葡萄牙革命中的列宁(Lenin),是一位沉默寡言的亲民主的上校,名叫安东尼奥·拉马罗·伊恩斯(AntonioRa - malho Eanes),他在重大关头调动了训练有素的部队以产生他所期望的政治后果,他于 1975 年 11 月 25 日粉碎了武装部队中的激进左翼分子,确保了葡萄牙的民主前途。

葡萄牙 1974 年和 1975 年的民主运动虽十分富有戏剧性,但却不是独

一元二的,在其他地方,也出现了不太显眼的民主潜流。1973 年,在巴西(Brazil),埃米里奥·梅迪奇(Emilio Medici)将军政府的领导人们在即将去职之前实施了政治"减压"(distensao, decompression)计划。在 1974 年,厄内斯托·盖赛尔(Ernesto Geisel)将军指使他的新政府开始政治开放进程。在西班牙(Spain),卡洛斯·阿里亚斯(Carlos Arias)总理谨慎地使佛朗哥(Fran - co)的独裁政权朝着更加自由化的方向迈进,而当时整个国家都在等待着这位独裁者的死亡。在希腊,那群上校的政权内部,各种紧张关系不断升级,最终导致该政权在 1974 年年中的垮台,并在年底产生了新的一波过渡浪潮中第一个以民主的方式产生的政府。在此后的 15 年中,这一波民主潮流变成了一种全球性的浪潮;大约有 30 个国家从威权主义转向了民主政治,至少还另有几十个国家受到了民主潮流的冲击。

第二节 民主的含义

在 1974 - 1990 年间向民主的过渡是本书的主题。探讨这一主题的第一步是澄清本书中所使用的民主和民主化的概念。

作为一种政体的民主概念可以追溯到希腊哲学家。不过,其近代的用法却只能上溯到西方社会十八世纪末的革命动荡。在二十世纪中期,有关民主含义的讨论中出现了三种常见的着眼点。作为一种政体,民主一直是根据政府权威的来源、政府所服务的目的和组成政府的程序来界定的。

民主不论是被定义为权威的来源或是目的,都会出现含糊不清、不精确等严重问题,因此这项研究中使用的是程序性定义。在其他政府体制中,人们可以根据出身、抽签、财富、暴力、选任、学识、任命或考试成为领袖。民主政治的核心程序是被统治的人民通过竞争性的选举来挑选领袖。民主概念的这一最重要的现代内含是由约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter)在 1942 年探讨出来的。在其开创性的研究,即《资本主义、社会主义与民主》(Capitalism, Socialism, and Democracy)一书中,熊彼特具体指陈了他所谓的"古典民主理论"的缺陷。这种民主理论根据"人民的意志"(来源)和"公益"(目的)来界定民主。熊彼特有效地推翻了研究民主的这些着眼点,并提出他所称的"另一种的民主理论"。他说,"民主的方法是为作出政治决定的一种制度安排,在这种制度安排中,个人通过竞取人民手中的选票而得到作出决定的权力"。

在第二次世界大战后的某个时候发生了一场持续很久的辩论,这场辩论发生在决心用来源和目的来界定民主的古典派与坚持用熊彼特模式中程序性民主概念的那些人数越来越多的理论家之间。到七十年代,这场辩论结束了,熊彼特赢了。理论家们越来越注重在两种民主概念之间作出区分,一种是理性主义的、乌托邦的和理想主义的民主概念,另一种是经验的、描述的、制度的和程序的民主概念,而且他们得出的结论是只有后一种概念才能够提供分析上的准确性和经验上的参照物,从而使之成为有用的概念。用规范理论来对民主进行笼统的探讨急剧衰落,至少在美国的学术讨论中是如此,而且被另一种研究方向所取代,这种研究方向旨在理解民主制度的本质、制度的作用方式和它们得以兴起或衰落的原因。其中最主要的努力是使民主成为一个常识之同,而不是"溢美"之词。

遵循熊彼特的传统,这项研究在评判一个二十世纪的政治体制是否民主所依据的标准是看其中最有影响的集体决策者是否通过公平、诚实和定期的选举产生,在这种选举中候选人可以自由地竞争选票,而且基本上所有的成年人都可以参加选举。用这种方式来界定,民主政治涉及到两个维度,一个是竞争,一个是参与。这两点被罗伯特·达尔(Robert Dahl)视为其现实民卞论或多头政治(pcl - yarchy)论的关键所在。这也意味着,那些言论、出版、给社、集会和结社的社会和政治自由的存在对于政治辩论必不可少,而且对于竞选也是如此。

这种程序的民主概念提供了若干个基准点,这些基准点主要围绕着达尔的两个维度。借助这些基准点,我们能够判断政治体制到什么程度就是民主的,可以比较不同的政治体制,可以分析这些体制是否或多或少变得民主了。

例如,若是一个政治体制到了拒绝其社会的部分成员参与投票的地步,那么,这种体制就是不民主的,如南非的政治制度,拒绝给70%的黑人,或瑞士拒绝给其人口50%的妇女,或是美国曾经拒绝给予其占人口总数的10%的南方黑人以选举参与的机会。同样,一个体制若是到了不允许反对党参加选举或是反对党受到约束、骚扰而不能有所作为,或是反对党的报纸被检查、或被关闭,或是选票被操纵、或被错误统计的程度,那么,这种体制也是不民主的。在任何社会中,任何重大的反对政党在赢得官职上的持续

失败,都必然产生有关这个体制所允许的竞争程度这一问题。在八十年代末,通过国际组织派团增加对选举进行观察,自由与公平的民主选举标准就变得更加有用场了。到 1990 年,已经发展到这样的程度,一个民主化国家的第一次选举只有在下列情况下才被认为合法:即有一个或多个合格的国际观察员分遣队在场观察,而观察员承认选举合乎诚实与公平的最低标准。

研究民主的程序方法与这个词的常识性用法完全一致。我们都知道军事政变、新闻检查、选举舞弊、对反对党强制及骚扰,监禁政治反对派和禁止政治集会都是与民主不相容的。我们也知道,知情的政治观察家可以把这些民主的程序条件运用于现有的世界各国政治体制,而且可以轻而易举地提供一个名单,说明哪些国家是十分民主的,哪些国家显然不是,哪些国家介于两者之间。而且除极少数情况外,不同的观察家都会就上述各国提供一份相同的名单。我们也都知道我们可以判断出,各国政府是如何随着时间而发生变化的,而且没有人会就这样一个命题提出争议:即阿根廷、巴西、乌拉圭,在 1986 年时比 1976 年时更加民主了。各色各样的政权绝不会装进学术上所划定的格子而大小完全相等,而任何分类系统都必须允许有模棱两可、含混不清和混淆的情形存在。例如,在历史上,台湾的国民党体制就曾集威权、民主和极权的某些成分于一身。此外,一些本来民主的政府也许会通过废除或严重限制民主程序而结束民主,例如,在五十年代末期的韩国和土耳其,以及 1972 年的菲律宾。然而,尽管仍存在所有这些问题,根据其程序民主的程度来对政权进行分类仍然是一项相当简单的工作。

如果用普选的方式产生最高决策者是民主的实质,那么民主化过程的关键点就是用在自由、公开和公平的选举中产生的政府来取代那些不是通过这种方法产生的政府。不过,在选举之前或选举之后的全面民主化过程通常十分复杂,而且持续得很久。它涉及到非民主政权的终结和民主政权的登台,然后是民主体制的巩固。相比之下,自由化只是威权主义体制的局部开放,这种开放没有通过自由的竞争性选举来选择政府领导人。正在经历自由化的威权政权通常会释放政治犯、开放某些问题供公众辩论、放松新闻检查、为那些权力很小的官职举行选举、允许市民社会的某种复兴,以及朝着民主化的方向采取其他步骤,而不把最高层的决策者交由选举来考验。自由化可导致也可以不导致全面的民主化。

在界定民主方面还有几点需要说明。

第一,根据选举来界定民主是一种最简单的定义。对某些人来说,民主具有或者应该具有涵盖性广得多的和更富有理想的相关含义。对他们来说,"真正的民主"指的是自由、平等、博爱,公民对政策的有效控制,负责任的政府,政治中的诚实、廉洁和公开,知情的或理性的审慎、平等的参与和权力以及各种其他的公民美德。在多数情况下,这些当然都是好事,而且如果人们愿意的话,他们可以用这种方式来界定民主。不过,这样作也产生了根据来源和目的来界定民主的所有问题。含糊不清的规范并不能产生有用的分析结果。公开、自由和公平的选举是民主的实质,而且是不可或缺的必要条件。由选举产生的政府也许效率低下、腐败、短视、不负责任或被少数人的特殊利益所操纵,而且不能采纳公益所要求的政策。这些品格也许使得这种政府不可取,但并不能使得这种政府不民主。民主是一种公共美德,但不是唯一的美德,只有把民主与政治体制的其他特征明确地区分开来,民主与其他公共美德和罪恶的关系才能得到理解。

第二,可以想象,一个社会能够通过民主的手段选择其政治领袖,但是这些政治领袖未必行使实在的权力。他们也许只是其他某些集团的代言人或傀儡。若是到了最有权势的集体决策者不是通过选举产生的地步,那么,该政治体制就是不民主的。不过,隐含在这一民主概念中的是对权力的限制。在民主国家,选举产生的决策者并不拥有巨细无过的权力。他们与社会中的其他群体分享权力。不过,若是那些由民主选举的决策者变得只是某个非民主方式产生的集团的门面,而后者的权力更大,那么,显而易见,这个体制也是不民主的。例如,在二十年代末期的日本和在八十年代末的危地马拉,这两个国家选举产生的政府实质上都是完全由其军队操纵的,所以,我们有理由说它们不是真正民主的国家。不过,不论是批评政府的左翼或是右翼人士都可以轻易地指责选举产生的官员不过是某个其他集团的"工具",或是指责他们虽运用了权威,但靠的是得到了某个其他集团的默许,或是受到这种集团的严格约束。人们常常作出这种指责,而且这些指责也许是真的。但是,若是不能证明这些指责为真,就不应断定其为真。这样做,也许有难度,但不是完全做不到的。

第三个问题关系到民主政治体制的脆弱性或稳定性。人们可以把稳定

或制度化的概念纳入对民主的定义之中。这通常指的是政治体制可望持续存在的程度。稳定在分析任何政治体制当中都是一个中心维度。不过,一个政治体制可以多多少少是民主的,或者多多少少是稳定的。可以被归入同等民主的体制也许在稳定性上差异很大。因此,《自由之家》(Freedom House)在 1984 年初出版的对世界各地自由状况的调查中把新西兰和尼日利亚(Nigeria)都合理地归入了:"自由"的一类。在作出这一判断之时,尼日利亚的自由也许绝不比新西兰少,但是,尼日利亚却更不稳定:1984 年元旦,一场军事政变有效地结束了尼日利亚的民主。人们可以制造出民主的或是不民主的体制,但是它们也许能存在下去,也许不能。一个体制的稳定不同于该体制的本质。

第四,还有一个问题,即把民主或不民主当作一个两分法式的变项,还是持续的变项。许多分析家倾向于后一种看法,而且发展出了测量民主的方法,这些方法把选举的公平、对政党的限制和新闻的自由等其他标准结合在一起。这种方法若用于某些目的可能非常有用,例如,用于识别某些国家间民主政治的变异度(如美国、瑞典、法国、日本),这些国家通常都被认为是民主国家,或是用于辨别不民主国家的威权体制的变异度。不过,它的确产生一些问题,例如,指标的加权。两分法则更能满足我这项研究的目的,因为我们关心的是从不民主的政权向民主的政权的过渡。而且民主在这项研究当中一直是用一个单一的、相对明确的和广泛接受的标准来界定的。即使在分析家们使用某种不同的测量方法时,他们对政治体制是民主还是不民主的判断相关度都极高。因此,这项研究将把民主当作一个两分法式的变项,承认有介于两者之间的情形(例如,1915 - 1936 年间的希腊;1980 年后的泰国;1974 年以来的塞内加尔),这些国家可以被恰当地归入"半民主国家"一类。

第五,不民主的国家没有选举上的竞争和普遍的选举投票参与。除了这些共有的负面特征外,它们极少有共同之处。这一类的国家包括绝对君主专制、官僚帝国、寡头政治、贵族政治、选举权受到限制的立宪政体、个人专制、法西斯主义政权和共产主义政权、军人独裁以及其他类型的统治方式。这些类型中的一些在已往的时代更为流行;有些则相对摩登。特别是,极权主义政权出现在民主化开始之后的二十世纪,而且试图用通过对其公

民的大规模动员来服务于其政权的种种目的。社会科学家们在这类政权与传统的不民主的威权主义体制当中作出了恰当而且重要的区分。前者的特点是:单一的政党,通常由一人来领导;一支无所不在的和权力庞大的秘密警察;一套高度发达的意识形态以提出一个理想社会,而这也是极权主义运动所致力于实现的;政府对大众传播媒介和所有或多数社会经济组织的渗透和控制。另一方面,一个传统的威权体制所具有的特征则是:一个领袖或一个领袖小集团,没有政党或只有一个脆弱的政党,没有群众动员,可能有一种"思想意识"(mentality),但没有意识形态,只有一个有限的政府、"有限的、但不是责任制的政治多元体制",而且不试图去重造社会和人性。在极权主义和威权主义之间的这一分野对理解二十世纪的政治至关重要。不过,为了避免在重复使用"不民主"一词所造成的语义困扰,这项研究将用"威权主义"来指称所有不民主的体制。不民主政权或威权政权的具体类型指的是:一党体制、极权体制、个人独裁、军人政权,以及类似的政权。

第三节 历史上的民主化浪潮

具有民主特征的政治体制并不仅限于近现代才有。在世界上的许多地区,部落首领数世纪以来一直是选举产生的,而且在某些地方,民主政治制度长期存在于村一级上。此外,民主的概念对古代世界来说,当然是十分熟悉的。不过,希腊人和罗马人的民主排除了妇女、奴隶以及其他身份的人(诸如外籍居民)参与政治生活。在实践上,统治集团即使是对这一受到限制的公众所负责任的程度也常常是十分有限的。

现代民主不仅是村庄、部落或城邦的民主;它是民族国家的民主,其出现与民族国家的发展紧密地联系在一起。在西方,迈向民主的最初推动力发生在十七世纪上半叶。在英国革命中,民主思想和民主运动虽然算不上一个核心特征,但也是其中的一个重要特征。1638 年 1 月 14 日,哈特福德(Hartford)及其邻近城镇的公民所通过的《康乃迪格基本法》(Fundamental Orders of Connecticut)是"近代民主政治的第一部成文宪法"。不过,从总体上说,清教的崛起并没有给英国或美国留下民主制度的遗产。自 1660 年后约一个多世纪里,这两个地方的政府都趋于变得更加封闭,还不如其在早期那么具有人民的代表性。一种贵族与寡头政治以各种方式得以复活。在 1750 年,西方世界的国家这一级上还没有民主制度。在 1990 年,这种制度

已经存在于许多国家之中。到二十世纪末,又有更多的国家具备了民主制度。这些制度出现在民主化的几次浪潮之中(见图 1 .1)。

注释:图 1 .1 国家的分类:

(A)澳大利亚、加拿大、芬兰、冰岛、爱尔兰、新西兰、瑞典、瑞士、联合王国、美国

(B)智利

(C)奥地利、比利时、哥伦比亚、丹麦、法国、西德、意大利、日本、荷兰、挪威

(D)阿根廷、捷克斯洛伐克、希腊、匈牙利、乌拉圭

(E)东德、波兰、葡萄牙、西班牙

(F)爱沙尼亚、拉托维亚、立陶宛

(C)博茨瓦纳、冈比亚、以色列、牙买加、马来西亚、马尔地、斯里兰卡、特里尼达与多巴哥、委内瑞拉

(H)玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、印度、南韩、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、土耳其

(I)尼日利亚

(J)缅甸、斐济、加纳、圭亚纳、印度尼西亚、黎巴嫩

(K)保加利亚、萨尔瓦多、危地马拉、海地、洪都拉斯、蒙古、纳米比亚、尼加拉瓜、巴拿马、罗马尼亚、塞内加尔

(L)苏丹、苏里南

一波民主化指的是一组国家由非民主向民主政权的过渡,这种转型通常发生在一段特定的时期内,而且在同一时期内,朝民主化转型的国家在数量上显然超过向相反方向回归的国家。一波民主化通常也涉及到在尚未全面民主化的政治体制中实行的部分自由化或部分民主化。在近代世界史中出现了三波民主化。每一波只影响到数目相对较少的国家,而且在每一波期间都有一些政权朝着非民主的方向过渡。此外,并非所有朝向民主的过渡都发生在民主化的涨潮期间。历史是杂乱无章的,而且各种政治变迁也不会自动把自己归入整齐划一的历史框框中去。历史也不是单方向的。头两波民主化浪潮的每一波之后都出现了一次回潮。在这样的回潮中,某些国家(并非所有的国家)以前曾试图向民主化过渡,但回归到了非民主的统

治。试图准确地说出一个政权向民主过渡的时间是武断的。试图具体的说明民主化波浪和回潮的日期也是武断的。不过,武断一点常常有用,而且这几波政权变迁的年代大致如下:

第一次民主化长波:1828 - 1926

第一次回潮:1922 - 1942

第二次民主化短波:1843 - 1962

第二次回潮:1958 - 1975

第三被民主化:1974 -

第一波民主化。第一波民主化起源于美国革命和法国革命。不过,国家层次上民主制度的实际出现是十九世纪的现象。在那个世纪中,大多数的国家民主制度是逐渐发展起来的,因此,要具体说出一个特定的日期来表明此时之后一个政治体制就算民主,那样做不仅有困难,而且很武断,不过乔纳森·桑沙因(Jonathan Sunshine)提出了两个合理的主要标准以判断十九世纪政治体制何时在那个世纪中取得最低限度的民主资格:1 .50%的成年男性有权投票;2 .一个负有责任的行政官,他要么必须维持在一个选举产生的议会中得到多数的支持,要么通过定期的普选来产生。若是采行这些标准,并不那么严格地加以运用,人们可以说,美国大约在 1828 年开始了第一波的民建化。在历史较悠久的东部诸州中废除了财产资格的限制,加上接纳进来的新州,致使 1828 年总统选举中有选举资格的男性迅速超过了白人男性的 50%。在以后的数十年中,其他国家也逐渐扩展了选举范围,减少了双重投票,并引入了秘密投票的原则,确立了总理(首相)和内阁对议会的责任制度。瑞士、英国的海外领地、法国、大不列颠和几个较小的欧洲国家在跨入本世纪之前就已开始向民主过渡。就在一次大战爆发前不久,意大利和阿根廷也建立起了多少有点民主的政权。在一次大战之后,新独立的爱尔兰和冰岛成了民主国家,而且迈向民主的群众运动也发生在取代罗曼诺夫(Romanov)王朝、哈布斯堡(Hapsburg)王朝和霍亨索伦(Hohenzollern)王朝的那些国家之中。大约在本世纪三十年代初第一波民主化完全结束之后,西班牙和智利也加入了民主化的行列。在第一周期中,约一百年的时间内,总共有 30 多个国家建立了至少是最低限度的全国性民主制度。在十九世纪三十年代,这种潮流涌动之初,托克维尔(Tocqueville)就已预计

到了。在 1920 年,詹姆斯·布赖斯(James Bryce)回顾了这段历史并且沉思于这个"今日到处可见的迈向民主化的潮流是不是一个归因于社会进步之一般法则的天然趋势。"

第一次回潮。不过,即使布赖斯推断出了其前景,民主的波浪会不断地减弱并产生回潮。本世纪二十年代和三十年代的主要发展是偏离民主,要么回到传统的威权统治形式,要么引入新的以群众为基础的、更加残酷的和更加普遍的新型极权主义政体。这种逆转大部分发生在那些刚在第一次世界大战之前或之后采纳民主政体的国家。在这些国家中,不仅民主是个新事物,而且在许多国家中,国家也是个新事物。在 1910 年之前引入民主制度的十多个国家中,只有希腊在 1920 年之后经历了一次复辟。在 1910 - 1931 年之间引入民主制度的 17 个国家中,只有 4 个在整个二十年代和三十年代维持住了这种制度。

第一次回潮始于 1922 年的向罗马进军和墨索里尼轻易废除意大利脆弱而且相当腐败的民主。再过十年后不久,立陶宛、波兰、拉托维亚和爱沙尼亚的羽毛未满的民主制度也被军事政变所推翻。像南斯拉夫和保加利亚这样的国家就从来不知道什么叫真正的民主,于是,建立了更加严厉的独裁统治。希特勒在 1933 年夺权,终止了德国的民主,同时也意味着奥地利的民主在四年后的垮台以及最终在 1938 年结束捷克的民主。希腊的民主在 1915 年被全国分立派(the National Schism)搅得不得安宁,并最终在 1936 年被埋葬。葡萄牙屈服于 1926 年的军事政变,这场政变导致了漫长的萨拉查独裁。巴西和阿根廷在 1930 年也发生了军事接管。乌拉圭在 1933 年退回到了威权体制。1936 年的一次军事政变导致了内战和西班牙共和国在 1939 年的死亡。日本在二十年代引入了新的和有限的民主,但最终在三十年代初被军人统治所取代。

这些政权的变化反映了共产主义、法西斯主义和赎武主义意识形态的崛起。在民主制度岿然不动的法国、英国和其他国家,反民主的运动从二十年代的异化和三十年代的经济萧条中获得了力量。打那场战争本应是使世界的民主更加有保障,结果却释放了左的和右的两种极端政治运动,而这些运动却旨在摧毁民主。

第二波民主化。第二波短短的民主化始于第二次世界大战。盟军的占

领促进了民主制度在西德、意大利、奥地利、日本和韩国的确立,而苏联的压力却扑灭了捷克斯洛伐克和匈牙利初生的民主。在四十年代末期和五十年代初期,土耳其和希腊开始了民主化。在拉丁美洲,乌拉圭在战争期间回到了民主体制。而巴西和哥斯达黎加则在四十年代末期转向民主。在四个其他的拉丁美洲国家中,即阿根廷、哥伦比亚、秘鲁、委内瑞拉,1945 年和 1946 年的选举带来了普选产生的政府。不过,在所有这四个国家中,民主的实践并没有持续下去,到五十年代初独裁就复辟了。在五十年代末,阿根廷和秘鲁又回到了有限的民主,不过,由于在军方与拉美社会党人(Aprista)和庇隆派(Peronista)人民运动之间的冲突,这种有限的民主变得极其不稳定。相比之下,在五十年代末,哥伦比亚和委内瑞拉的精英们也通过谈判达成了协议,结束了在这些国家的军事独裁,并建立了得以持续下去的民主制度。

与此同时,在西方的殖民统治开始终结时,产生了一大批新的国家。在许多国家中,人们并没有作出真正的努力来建立民主制度。在某些国家,民主制度极其脆弱:例如,在巴基斯坦,民主制度从来就没站稳脚跟,终于在 1958 年被正式取缔了。马来西亚是在 1957 年独立的,除一段短暂的时期(即 1969 - 1971 年的紧急状态)外,一直维持了其"伪民主"的状态。印度尼西亚在 1950 -

1957 年之间有一种混乱的议会民主体制。在少数几个新国家,如印度、斯里兰卡、菲律宾和以色列,民主制度持续了十年或更长的时间。而且,在 1960 年,非洲最大的国家尼日利亚开始了其作为一个民主国家的新生涯。

第二次回潮。到六十年代初期,第二波民主化已经告一段落。到五十年代末,政治发展和政权变迁都呈现了极强的威权主义色彩。这种变迁在拉丁美洲最富有戏剧性。秘鲁在 1962 年开始转向威权主义,那一年,军人们通过干预改变了选举的结果。第二年,一个军方认可的文官被选为总统,但他在 1968 年被一场军事政变所取代。1964 年,军人政变推翻了巴西和玻利维亚的军人政府。阿根廷和厄瓜多尔分别在 1966 年和 1972 年如法炮制。1973 年,军人接管了乌拉圭和智利的政权。根据一种理论,巴西、阿根廷的军人政府以及智利和乌拉圭的军人政府(对后两个国家较有争议),是一种新的政治体制,即"官僚威权主义"(bureaucratic authoritarianism)。

在亚洲,巴基斯坦的军人在 1958 年建立了一个实施军事统治的政权。在五十年代末,李承晚着手瓦解韩国的民主程序,在 1960 年接替他的民主政权却在 1961 年被一场军事政变所推翻。这一新的"半威权主义"政权在 1963 年的选举中得到了合法化,但在 1973 年终于蜕变成了一个全面的高度威权的体制。1957 年,苏加诺用主导民主(guided democracy)在印度尼西亚取代了议会民主,在 1965 年,印度尼西亚的军人结束了主导民主,而且接管了该国的政府。在 1972 年,费迪南·马科斯总统在菲律宾实行军事统治。而在 1975 年,英迪拉·甘地终止了民主实践,并在印度宣布紧急状态。在台湾,不民主的国民党政权曾在五十年代容忍过持不同政见者,但是这些持不同政见者在六十年代的"黑暗时代"被镇压下去了,而且"任何形式的政治讨论"都被压制得鸦雀无声。

在地中海地区,希腊的民主政治在 1965 年的"皇家"政变和 1967 年的军事政变之前就已垮台。土耳其的军人在 1960 年推翻了本国的文官政府,又于 1961 年把权力还给选举产生的政府,在 1971 年的一次"半政变"中再次干政,又于 1973 年把权力还给选举产生的政府,然后在 1980 年实行了全面的军事接管。

在六十年代,几个非洲之外的英国殖民地独立了,而且建立了民主政权,这种民主政权持续了相当一段时期。它们包括在 1962 年独立的牙买加和特里尼达多巴哥。1964 年独立的马尔他、1966 年独立的巴巴多斯(Barba - dos)和 1968 年独立的毛里求斯。不过,在六十年代独立的大多数国家却在非洲。这些国家中最重要的有尼日利亚,它独立之初是一个民主国家,但在 1966 年被一场军事政变所推翻。唯一持续维持民主实践的非洲国家是博茨瓦纳。在 1956 年到 1970 年之间,获得独立的 33 个其他非洲国家,在独立之初或是独立后不久就变成了威权国家。非洲的非殖民化导致的是在历史上出现了一大批独立的威权政府。

在本世纪六十年代和七十年代初期,全球性偏离民主化轨道的现象非常令人印象深刻。根据一项统计,在 1962 年,世界上有 13 个政府是由政变产生的;到 1975 年,这一数目则达到了 38 个。根据另一项估计,在 1958 年世界上 32 个民主国家中有三分之一的国家到七十年代中期时已变成了威权主义国家。在 1960 年具有伊比里亚传统的南美国家,10 个中有 9 个国

家的政府是由民主选举产生的;到 1973 年只有两个,即委内瑞拉和哥伦比亚。这一波偏离民主化的浪潮,由于其涉及到像智利、乌拉圭(号称"南美的瑞士")、印度和菲律宾,所以变得更加令人印象深刻,因为这几个国家具有持续长达四分之一世纪或更长时间的民主政权。这些政权的变化不仅导致了用官僚威权主义的理论来解释拉丁美洲的变化,也产生了一种更广泛的悲观主义,这种悲观主义怀疑民主在发展中国家的实用性,而且这些变化还促使人们关心民主在其已经存在多年的发达国家的生存能力和可行性。

第三波民主化。但是历史的辩证法再一次颠倒了社会科学的理论。在葡萄牙于 1974 年结束独裁后的 15 年间,民主政权在欧洲、亚洲和拉丁美洲 30 个国家取代了威权政权。在其他国家,发生了威权政权之下的大规模的自由化运动。还有一些国家,促进民主的运动获得了力量和合法性。尽管碰到了抵制和挫折,迈向民主化的运动变成几乎是势不可挡的世界潮流,而且从一个胜利走向另一个胜利。

这次民主化的潮流首先出现在南欧。在葡萄牙政变后的三个月,自 1967 年以来一直统治希腊的军政权垮台了,一个在康斯坦丁·卡拉曼里斯领导下的文官政府接管了政权。1974 年 11 月,在一场竞争非常激烈的选举中,希腊人民给予了卡拉曼里斯及其政党以决定性的多数,而且,在下一个月中又以决定性的多数票决定不恢复君主制。在 1975 年 11 月 20 日,正好是伊恩斯在葡萄牙击败左翼力量后的第五天,佛朗哥将军的死亡终结了其对西班牙长达 36 年的统治。在此后的 18 个月中,新国王胡安·卡洛斯在其首相阿多尔夫·苏亚雷斯的帮助之下,确保议会和民众同意政治改革法,并根据这项法案选举出一个新的代表大会。这个大会草拟了一部新宪法,这部宪法在 1978 年的全民公决中被批准。根据这部新宪法,1979 年 3 月举行了议会选举。

到七十年代末,民主的浪潮涌入拉丁美洲。在 1977 年,厄瓜多尔的军事领导人宣布他们愿意退出政治;在 1978 年又起草了一部新宪法;1979 年的选举产生了一个文官政府。在秘鲁,也经历了军人退出政治的类似过程,这导致了在 1978 年选举产生了一个制宪议会,1979 年制定了一部新宪法,1980 年选举出一位文职总统。在玻利维亚,军方退出了政治。但这却从 1978 年起,带来了四个充满政变和流产选举的混乱年头,最终还是在 1982

年选举出了一位文职总统。就在同一年中,由于在同大不列颠的交战中败北,阿根廷的军政府受到了严重的削弱,并因此导致在 1983 年选举出一位文职总统和文官政府。在乌拉圭,军方和政治领导人之间的谈判导致在 1984 年 11 月选举产生了一位文职总统。两个月之后,在 1974 年始于巴西的漫长的开放(abertura)过程到达了一个决定性的关头,并在本年中该国选举出了自 1964 年以来的第一位文职总统。与此同时,在中美洲,军方也正在退出政界。洪都拉斯在 1982 年 1 月设立了一位文官总统;萨尔瓦多的选民在 1984 年 5 月的一次竞争达到白热化的选举中选举胡塞·拿破仑·杜瓦尔特为总统;危地马拉在 1984 年选举出了一个制宪议会,并在 1985 年选举出了一位文职总统。

民主化的运动也出现在亚洲。早在 1977 年,第三世界最主要的民主国家印度在经历了一年半的紧急状态之后回到了民主的轨道。在 1988 年,为了对暴力和恐怖主义作出反应,土耳其的军队第三次接管了该国的政府。不过,在 1983 年,他们退出了政府并通过选举产生了一届文官政府。在同一年,暗杀阿基诺的事件使菲律宾进入多事之秋,并最终导致在 1986 年 2 月结束了马科斯的独裁,在菲律宾恢复了民主。1987 年,韩国的军人政府推荐了一位候选人竞选总统,并在相当激烈的竞选和相对公平的选举中被选为总统。在此后的一年中,反对党控制了韩国的议会。在 1987 和 1988 年,中国台湾政府大大放松了对进行政治活动的限制,并致力于创造一个民主的政治体制。在 1988 年,巴基斯坦的军人统治告一段落,与此同时,由一位女性所领导的反对党,赢得了选举的胜利,并控制了政府。

在八十年代末,民主化的浪潮也吞没了共产主义世界。在 1988 年,匈牙利开始向多党制过渡。在 1989 年,苏联的国民议会选举使得几位执政党高级领导人受到了严重的挫败,并产生了一个日益具有决定性的国民议会。在 1990 年初,波罗的海的三个共和国建立了多党体制,而且苏联执政党也放弃了其主导的角色。在 1989 年,波兰的团结工会在国民议会的选举中席卷了大多数的选票,至此,非共产党的政府开始确立。在 1990 年,团结工会的领导人雷克·瓦文萨被选举为总统,取代了当时的执政党将军亚鲁泽尔斯基。在 1989 年的最后几个月中,东德、捷克斯洛伐克和罗马尼亚的一党政权都崩溃了。这些国家于 1990 年举行了竞争性的选举。在保加利亚,民

主也已开始启步,而且要求民主的群众运动也出现在蒙古。在 1990 年,这两个国家都出现了还算公平的选举。

与此同时,再回过头来看看西半球,墨西哥的执政党第一次以微弱多数在 1988 年赢得了总统选举,又在 1989 年第一次丢掉了一个州的州长职位。智利的公众在 1988 年在一次投票中结束了皮诺切特(Augusto Pinochet)将军继续垄断权力的企图,并在下一年中选举出了一位文职总统。美国的军事干预在 1983 年结束了格林纳达的左派独裁政权,并在 1989 年结束了曼努埃尔·诺列加在巴拿马的军事独裁。在 1990 年 2 月,尼加拉瓜的左派政权在选举中失败,并下台。在 1990 年 12 月,海地选举出了一个民主的政府。

本世纪七十年代和八十年代初是欧洲非殖民化的最后阶段。葡萄牙帝国的终结产生了 5 个非民主的政府。不过,在 1975 年,巴布亚新几内亚在独立之初就是一个民主的政治体制。在清扫大英帝国残余(多半是岛屿)的过程中产生了十多个新的微型国家,几乎所有的这些国家都维持着民主的制度,尽管在格林纳达,这些制度是通过外部的军事干预才得以重新恢复的。在 1990 年,纳米比亚独立之初就通过一次受国际监督的选举产生了一个政府。

在非洲和中东,八十年代的民主运动受到了限制。尼日利亚在 1979 年从军人统治回归到一个民主选举产生的政府,但是,这一政府接着又在 1984 年初被一场军事政变所推翻。到 1990 年,在塞内加尔、突尼斯、阿尔及利亚、埃及和约旦都出现了某种程度的自由化。在 1978 年,南非政府开始了减少种族隔离和扩大非白人少数民族政治参与的缓慢过程,但是,这种开放并不针对在该国占人口绝对多数的黑人。经过一段时间的停顿和德克勒克当选为总统之后,这一进程又在 1990 年得到恢复,在政府与非洲国民大会之间也开始进行谈判。到 1990 年,在尼泊尔、阿尔巴尼亚和其他民主经验微乎其微或者根本不存在的国家也听到了涌动着的民主波涛。

从总体上看,民主化的运动是一项全球性的运动。在 15 年中,民主化的波涛席卷了南美,横贯拉丁美洲,来到了亚洲,冲垮了苏联集团的专制政权。在 1974 年,十个南美国家中有八个是非民主政府。在 1990 年,9 个民主国家用民主的方式选择了政府。根据 < 自由之家 > 的估计,在 1973 年,

世界总人口中有 32%生活在自由国家;到 1976 年,由于印度实施紧急统治,大约只有不到 20%的世界人口生活在自由国家中。相比之下,到 1990 年,全人类约有 39%生活在自由社会中。

表 1.1 现代世界的民主化

年份	民主国家	非民主国家	国家总数	民主国家在所有的国家中的百分比
1922	29	35	64	45.3
1942	12	49	61	19.7
1962	36	75	111	32.4
1973	30	92	122	24.6
1990	58	71	129	45.0

注:这里估计的国家数目不包括人口不足一百万的国家。

在某种意义上,自由化的波涛及其回潮呈现出一种进两步退一步的格局。到目前为止,每一次回潮都淹没了一些在前一次浪潮中过渡到民主政治下的国家,但不是全部。然而,在表 1.1 中的最后一栏表明对民主的预测仍然不太乐观。国家大小各有不同,在二次世界大战后的数十年间,独立国家的数量成倍增加。然而,在世界中民主国家所占的比例却反映出了相当的规律性。在两次回潮的波谷,世界上分别有 17.9%和 26.4%的国家是民主国家。在两次民主化的波峰,分别有 45.3%和 34.2%的国家是民主国家。在 1990 年,世界上大约有 45%的独立国家拥有民主体制,这与 1922 年的百分比相同。当然,格林纳达是否民主,其具有的影响比中国是否民主的影响要小得多。民主国家与国家总数之间的比例并不总是那么悬殊。此外,在 1973 - 1990 年之间,威权国家的总数第一次在绝对数量上下降了,然而,由于到 1990 年为止,民主化的第三波仍然没有把民主国家在世界中所占的比例提高到超过 62 年前的上一个波峰上。

第四节 民主化中的问题

最高法院只依据选举结果;社会科学家们则试图赶上历史,琢磨那些有关已发生的事情必然发生之原因的理论。他们试图要解释六十年代和七十年代对民主政治的背离,但他们找到的理由却是民主政治不合乎穷国,威权主义对政治秩序和经济发展有好处,以及经济发展自身倾向于产生新的和

更加持久的官僚威权主义。当人们还在喋喋不休地纠缠于这些理论时,那些国家又回归到了民主政治。社会科学家们要想试图跟得上这些变化,于是设法改变他们的工具,并开始生产出大量的文献,其主题是关于民主化的先决条件、其发生的过程以及新的民主政权的巩固问题。这些研究极大地扩展了民主化进程以及对这些进程的一般理解提供了有用的知识。

到八十年代中期,民主的过渡也产生了对民主未来的新一波乐观主义。极权主义,可以相当准确地用兹比格涅夫·布热津斯基的话说,"已被看作是一个大失败"。其他人走得更远,认为"可行的替代体制的失落"意味着"经济和政治自由主义的理直气壮的胜利"。还有人高呼道"民主赢了!"再有人则说:对民主政治的乐观主义"比1975年时笼罩着的悲观主义有更坚实的基础"。当然,在七十年代中期和八十年代中期,在民主化的前景上的显著不同已经简直不能更具有戏剧性了。

以上这些你来我往的议论导出了有关政治民主与历史发展之间关系的基本问题。这些大问题关系到民主的程度及其绩效。如托克维尔和布赖斯所预料的那样,一种从根本上是不可阻挡的、长期性的、迈向民主政治体制在世界范围内之全面扩张的全球性趋势存在吗?民主政治是一种有限的政治体制,只是在世界上少数社会中,特别是那些富裕的或西方社会中少数几个例外国家才能实施的一种政体吗?或者说,政治民主对许多国家来说是一件往昔之物,一种与各种形式的威权统治交替出现的政体吗?

这些是重要的问题吗?

有些人也许会认为他们不是。理由是对一群人或其邻居来说,一个国家是否以民主或不民主的方式来治理关系不大。例如,有大量的学术文献认为公共政策是由一个国家的经济发展水平决定的,而不是由一个国家政权性质决定的。在所有的社会中,不论其政体如何,都可以找到腐败、低效率、不称职和少数特殊利益的操纵现象。有一本阅读范围颇广的关于比较政治的书在开篇中甚至用这样一种结论来作为开场白,"许多在国家间最重要的政治特征不是在于其政体,而是在于其统治的程度"。

这些论点中不乏言之凿凿之处。一个国家的政体并不是唯一重要的东西,甚至可能不是最重要的东西。秩序与无政府之间的分野比民主与独裁之间的分野更为根本,然而,这种分野由于几个方面的原因也仍然是至关重

要的。

首先,政治民主与个人自由密切相关。民主国家可能、而且也的确滥用过个人的权利和自由,一个治理得井井有条的威权国家甚至会为其公民提供高度的安全和秩序保障。不过,从总体上说,民主的存在与个人自由的存在之间的相关性是极高的。的确,一定程度的个人自由是民主政治的一个基本组成部分。反过来看,民主政治运作的长期后果可能是扩大和加深个人的自由。在某种意义上讲,自由是民主的特有美德。如果人们关心自由,把自由当作终极的社会价值来加以关怀,人们同样也应该关怀民主的命运。

其次,如上所述,政治稳定和政体是两个不同的变项。然而,它们也是相互关联的。民主国家中常有违法现象,但却很少诉诸政治暴力。在现代世界中民主的体制比不民主的体制更容易避免社会的暴力。民主政府对其公民所使用的暴力远远少于威权政府对其公民所使用的暴力。民主国家为在体制内表达不同意见和反对意见提供了被认可的渠道。因此,政府和反对派都不大可能用武力来相互对抗。民主也通过提供改变政治领袖和公共政策的定期的机会来维持政治稳定。在民主国家很少在一夜之间发生戏剧性的变化;它通常是温和的和渐进的。与威权政治相比,民主政治更能够避免重大的革命性的动荡。正如切·格瓦拉曾经说过的,革命不能用来成功地反对一个"通过某种形式的普选掌权的政府,不论其中是否有欺诈舞弊现象,它至少维持了宪政的合法性。"

第三,民主的扩展对国际关系也有重要的意义。历史上民主国家打过的战争与威权国家打过的战争一样多。威权国家既同民主国家打过仗,也相互之间打过仗。不过,从十九世纪初到 1990 年,民主国家(除极少几个例外)没有同其他民主国家打过仗。只要这种现象持续下去,民主在世界范围内的扩张就意味着和平地带在世界范围内的扩展。根据过去的经验,一个民主占主导地位的世界很可能是一个相对免于国际暴力的世界,特别是如果苏联和中国变成了像其他主要大国那样的民主国家,重大的国际战争的可能性就会极大降低。

另一方面,一个持续分裂的世界极有可能是一个充满暴力的世界。在通讯和经济上的发展,加剧了国家间的互动。在 1858 年,亚伯拉罕·林肯(Abraham Lincoln)曾经认为,"一个分裂的家庭不可能持续下去,这个持久

实行半奴隶制半自由的政府也不可能持续下去"。在二十世纪末的世界,不再是一个单一的家,它已变得越来越紧密地整合在一起。互赖是这个时代的潮流。一个日益互赖的世界能在半民主半威权的状态下持续多久呢?

最后,而且也是从比较狭隘的立场上来看,民主在世界的未来对美国人具有特别的重要性。美国是现今世界中最重要的民主国家,其作为一个民主国家的身份与其对自由和价值所承担的义务是不可分离的。其他国家也许可以从根本上改变它们的政治制度,并持续他们作为一个国家的存在。但是美国却不能作出这一选择。因此美国人在发展适合于民主生存的全球环境中具有一份特殊的利益。

自由、平等、和平的未来以及美国的未来因此在某种程度上取决于民主的未来。这项研究并不试图去预测这一未来。但它的确试图去通过分析自1974年开始的民主化的波浪来显豁出这一未来。它试图探讨这一系列过渡的原因(第二章)、这种过渡发生的过程以及民主的支持者和反对者各自采用的战略(第三、四章)、还有新兴民主国家所面临的问题(第五章)。本书最后的一部分探讨的是民主政权在世界范围内进一步扩展的前景(第六章)。

在讨论这些主题时,我用的是现有的社会科学理论和结论以便看看那一种有助于解释最近的这些过渡。不过,这本书并不企图去构建一个关于民主的先决条件或民主化的过程的一般理论。它也不试图去解释某些国家在一个世纪里一直实行民主,而其他国家却继续实行独裁的原因。其目标没有那么远大,而只是试图解释一群在七十年代和八十年代大致同时出现的向民主过渡的国家的原因、方式和后果以及弄清这些过渡对民主在世界的未来所具有的意义。

第二章　原因

第一节 波浪式运动探因

民主化的波浪及其回潮是政治中一种更普遍现象的表现。在历史上,在不同的国家或不同的政治体制中间不时地或多或少地发生类似的事件。在1848年,好几个欧洲国家发生了革命。1968年,学生抗议席卷了几大洲

的许多国家。在拉丁美洲和非洲,不同国家的军事政变常常集中起来在同一段时间内发生。某十个年头中,民主国家的选举可能向左摆,在下十个年头中又向右摆。十九世纪民主化长波的播散时间很长,足以把它同后来的民主化浪潮和回潮显著地区分开来。不过,每一次回潮都发生在相对较短的时间内。问题是,如何识别像政治中这种波浪式运动的可能原因。

让我们先设定由六个国家组成的一个世界,从 1 号到 6 号。让我们再设定在一个相对短暂时间内的一种类似运动,如民主化,或者说 X,发生在每一个国家。是什么导致了这种 X 的爆发呢？有几种可能的解释。

单一原因。可以想象,所有的 6 个 X 都有一个共同的原因,即 A,它出现在 6 个国家中的任何一个之中。例如,它可能是出现了一个新的超级大国,或是在国际权力分配中出现了某种其他的重大变化。它也可以是一场大战,或是对许多其他社会有影响的重要事件。例如,有几个拉丁美洲国家,或是引入了民主政权,或是举行了新的全国性选举,这些都发生在 1945 - 1946 年之间。证据表明,这些 X 发展在很大程度上都是一个单一原因的结果,这一单一原因是 A,即同盟国在第二次世界大战中的胜利。

平行发展。设定 X 是由在相同的自变项(如 a1、a2,等)中的类似发展所引起的,这些变项或多或少地同时在 6 个国家中表现出来。例如,理论家们认为,一个国家在其通过了一定的经济发展门槛之后就可望实行民主政治,这个经济发展的门槛是达到特定水平的人均国民生产总值、或是识字率。在这种情况下,每一个国家内的民主性进步是由该国特有的某种东西所引起的,其他国家所有的类似起因或多或少地会同时发生作用,以产生类似的结果。a1 - - - - - - - - - - - - - - > x1a2 - - - - - - - - - - - - - - - > x2 a3 - - - - - - - - - - - - - - - > x3 a4 - - - - - - - - - - - - - - - > x4 a5 - - - - - - - - - - - - - - - > x5 a6 - - - - - - - - - - - - - - - > x6

滚雪球。在一个国家一项导致 X 的重要原因也许是在另一个国家出现了 X。如果 X 绝对同时发生,这是不可能的。不过,完全的同步性非常少见,而孤立的同步性可能更少。对重大事件的了解几乎立即被不断地传播到世界各地。因此,一个国家的事件 X 会不断地有可能触发出在不同的国家几乎同时发生类似的事件,而且产生示范效应的可能性也不断增大。

在一个国家,某种独特的、甚至是特有的起因,a2,会导致在另一个国家出现X1,但是此后 X1 又可能引起在另外一个国家出现类似的事件,而这种类似的事件又依次对其他国家继续产生滚雪球的效果。

流行性万灵药。在不同的国家事件的直接起因可能完全不同。不过,这些不同的起因可能会触发一种共同的反应,如果不同国家的精英都相信这一反应的效用,即时代精神的流行性万灵药。如同 6 个人或多或少地同时服用阿斯匹林来治疗他们 6 种不同的身体不适时,这六个国家也会同时地进行类似的政权过渡,以适应不同的问题:一个国家有通货膨胀,另一个国家法律和秩序崩溃,第三个国家经济危机日益加深,第四个国家在军事中失败,如此等等。在这种情况下,政治变迁的具体个别起因(a1,b2,C3,等等)就会对一套共同的政治信念,Z,产生影响,以求产生类似的 X 反应:a1 - - - - - - > z - - - - - - - - - > x1a2 - - - - - - > z - - - - - - - - - > x2 a3 - - - - - - > z - - - - - - - - - > x3 a4 - - - - - - > z - - - - - - - - - > x4 a5 - - - - - - > z - - - - - - - - - > x5 a6 - - - - - - > z - - - - - - - - > x6

以上对政治波浪式运动的四种可能解释并不是巨细无遗的;也不是相互排斥的;更不是注定要互相矛盾的。这四种因素可能同时在任何一种情形下起作用。在试图说明政治波浪式运动的起因方面,它们是应记在心中的解释模式。

第二节 民主化波浪探因

这项研究的依变项不是民主,而是民主化。其目的是要解释为什么某些威权国家在一段特定的时间变成民主国家。研究的焦点是政权的变迁,而不是政权的存在。

因此,这项研究不同于那些主要探讨民主或非民主政府之社会特性的研究。例如,许多研究已经表明,在各种社会和经济因素与民主制度的存在之间,有着高度的相关性。不过,正如丹克沃特·罗斯托(Dankwart Rustow)所强调的,一项一般性的解释不同于一项功能性的解释。几乎所有的富裕国家都是民主的国家,而且几乎所有的民主国家都是富裕国家。但是这种相关性本身不能说明任何因果关系,而且,如果民主国家在它们成为民主国家之前的相当长一段时期内就已是富裕国家(比如,相对而言,大多数

的北欧国家就是),那么,财富自身很可能不是其制度从不民主向民主政治过渡的充分解释。同样,历史上,在新教与民主之间也存在着高度的相关。但是许多国家,在它们变成民主国家之前的二、三个世纪里一直是新教国家,不是民主国家。要解释一个依变项中所发生的变化,通常需要在自变项中出现某种形式的变化。

不过,由于在自变项中的变化在形式上会表现为自变项持续下去,问题就变得更加复杂了。在威权政权下 3 年的经济停滞也许不会导致其垮台,但是 5 年的停滞就有可能。自变项在一段时间内的累积性效果最终会产生依变项中的变化。或者正如阿尔蒙德所观察到的,"社会与国际变迁会持续很长的一段时间,而且只是在曲线中出现短时的波折时才会开始触发政治体制中的变化。"在涉及到诸如像经济或社会动向这样的特定自变项时,这种意义上的变迁就更有可能产生政治后果。

这种依变项不仅是动态性的;而且是复杂的。人们常常断定废除独裁会导致民主的确立。不过,事实上,一个非民主的政权更可能被另一个非民主的政权而不是被一个民主的政权所取代。此外,导致结束非民主政权的诸因素也许完全不同于那些导致创立民主政权的因素。一个威权政权的经济失败也许会瓦解这一政权的基础,但是,一个威权政权的经济成功也许更可能为一个民主政权铺垫了基础。有助于最初设立民主政权的环境,也许无助于该民主政权的巩固和长期的稳定。在最简单的层次上,民主化涉及到:(1)威权政权的终结;(2)民主政权的创设;(3)民主政权的巩固。导致这三项发展的原因可能各自不同,而且会互相矛盾。

一旦分析了自变项,我们会发现,可能导致民主化的原因也会出问题。在一端是出现同义反复的危险。政治精英改变或推翻了威权政权,建立巩固了民主政权。为什么政治精英们会这样作?假定他们这样作是由他们的利益、价值和他们自己心中的目标。如果他们需要民主,他们就会创造并得到民主。或正如罗斯托所描述的,创立民主要求精英就"游戏规则(the rules of the game)达成程序性的认同。"这里把焦点集中在什么可能是最直接的和最重要的解释性变项:即政治精英的信念和行动。这是一项有力的解释性变项,但却不是一项令人满意的变项。即使人们不需要民主,民主也可被创造出来。如果人们要民主,民主将被创造出来不是同义反复的话,那

么,离同义反复也就不远了。有人已经观察到,一项解释使心中想到该解释时所处的位置。为什么这些重要的政治精英们需要民主呢?人们的心里会不可避免地沿着这条因果链继续往前走。

如果自变项和依变项的先后次序不同,如果就像通常的情况那样,用一个经济变项来解释一个政治变项,那么,自变项与依变项之间的区分是极其明显的。整个马克思主义的知识传统都使分析朝这一方向倾斜。而且,这种情况又被另一个人见人知的因素所强化。经济资料,包括就不同方面的各种统计资料,在大多数社会都可以得到,特别是自二次世界大战以来,而对西方社会,则可以追溯到十九世纪。分析家们不可避免地会使用这些资料来看看经济因素与民主化之间可能存在的相关的或是因果的联系。有时,这种努力得到了理论上的指导;有时却没有。

社会科学家们不时地谈到过度确定(overdetermina - tion)的问题。这通常指的是,有多重可能的理论来解释一个事件,即确立这些理论的相关效度所产生的问题。不过,这仅仅对于那些关心如何评估的人是个问题。对于那些关心如何解释事件的人,这个问题就不再是问题。在政治中,几乎每件事都有许多起因。为什么是这个候选人、而不是那个候选人在选举中取胜?显然有各种变项,而且在这些变项背后有各种理论来解释像选举结果这样简单的事情。一起事件要在历史上发生几乎总是在理论上被过分确定。这种情况显然也适用于民主化。

人们提出了许多种理论和许多种变项来解释民主化。有人通常列举的有助于民主或民主化的变项如下:

一个高水准的总体经济富裕;

相对平等的收入或财富分配;

一个市场经济;

经济发展和社会现代化;

在社会历史上的某一点出现过封建贵族政治;

在社会中没有封建主义;

一个强大的资产阶级(用巴林顿·摩尔[Barrington Moors」的简单公式:"没有资产阶级,就没有民主");

一个强大的中产阶级;

高识字率和高水准的教育;
一种工具性的、而非大一统的文化;
基督新教;
社会多元化和强大的中介团体;
在政治参与扩张之前,有政治竞争的充分发展;
合乎民主的权力结构存在于特别是那些与政治密切相关的社会群体之中;
低度的社会暴力;
低度的政治两极化或政治极端主义;
信奉民主的政治领袖;
作为英国殖民地的经验;
宽容和妥协的传统;
被一个亲民主的外国占领;
受一个亲民主的外国的影响;
精英愿意仿效民主国家;
尊重法律和个人权利的传统;
社群(民族、种族和宗教)的同质性;
社群(民族、种族和宗教)的异质性;
对政治和社会价值的认同;
对政治和社会价值缺少认同。

把这些因素与民主和民主化关联起来的理论几乎总是有道理的。不过,每一个变项和理论只能对少数几个案例具有相关性。在 1940 年后的半个世纪里,民主化发生在印度和哥斯达黎加、委内瑞拉和土耳其、巴西和博茨瓦纳、希腊和日本。企图寻找一个共同的、普遍存在的自变项,并设定这一自变项也许在解释上述这些不同国家中的政治发展中具有重要作用,几乎是注定不成功的,如果不是同义反复的话。民主化的原因因地因时而遇异。理论的多重性和经验的多样性意味着以下的命题可能成立:

(1)没有一个单一的因素足以解释在所有国家中或是在一个国家中的民主发展。

(2)没有一个单一的因素对所有国家的民主发展是必不可少的。

(3)在每一个国家的民主化都是各种原因的结合的结果。

(4)这些产生民主的原因的结合因国家不同而异。

(5)通常导致一波民主化的诸原因的结合不同于导致其他各波民主化的原因的结合。

(6)导致在民主化波浪中最初政权变化的原因可能不同于导致在这一波中后来政权变化的原因。

温纳(Myron Weiner)在回顾了具有民主政府之社会的多样性之后得出了这样的结论,要解释民主化,人们应该看一看"可供那些追求民主革命的人采用的战略。"这一建议恰当地突显出政治领袖与政治技能在实现民主中的关键角色。不过,这不应该导致完全拒绝承认更宽泛的、与历史背景有关的社会的经济的和文化的因素在解释民主发展中的作用。存在的是一条因果之链;而且,国际的、社会的、经济的、文化的以及最直接的政治因素都发生作用,而且,它们之间常常相互冲突,要么有助于民主政治的确立,要么有助于维持威权主义。

因此,民主化的原因各不相同,而且它们随时间而显示出的重要性也大相径庭。这里不是对 1974 年之前产生民主化的原因作详细的历史分析之处。对似乎是第一次和第二次浪潮的主要原因作一个简短的结论是必要的,这样作可以为更广泛地讨论第三波的原因提供一个脉络。

经济发展、工业化、都市化、资产阶级和中产阶级的出现、工人阶级的发展及其早期的组织、经济不平等的逐步缩小,所有这些似乎都在十九世纪北欧国家的民主化运动中发挥了某种作用,通常这些国家也是由洛克、边沁、密尔、孟德斯鸠、卢梭和法国革命中诸理想的影响所形成的思想风气的国度。在英国的殖民地,如美国、加拿大、澳大利亚和新西兰,其中的许多因素也发生过作用,而且,因为更大的经济机会、薄弱的等级制度和更加平等的收入分配等因素所强化,这些因素只有在较为边远的社会才可能出现。可以想象,新教也促进了民主化;在 1900 年之前发展出民主制度的国家中,有四分之三的国家在宗教构成上完全以新教为主要宗教。

在第一次世界大战中,西方盟国的胜利和在战后出现的帝国解体也对民主化产生了重大影响。欧洲的边缘国家,加芬兰、冰岛、爱尔兰在维持民主制度上也相对成功;那些继罗曼诺夫、哈布斯堡和霍亨索伦王朝之后出现

的国家在位置上更为居中,但在维持民主政治上却不成功。总之,导致第一波民主化浪潮的主要因素似乎是经济和社会发展,英国殖民地国家的经济和社会环境、西方同盟国在第一次世界大战中的胜利和主要大陆帝国的相应解体。

在第二波民主化浪潮当中,政治和军事的胜利也占有显著的地位。在这一波中过渡到民主的多数国家可以归入三类。第一类是获胜的西方盟国把民主政治强加给了若干国家:西德、意大利、日本、奥地利和南朝鲜。第二类是许多其他国家因为西方盟国赢得了战争而向民主化方向迈进。这类国家包括希腊、土耳其、巴西、阿根廷、秘鲁、厄瓜多尔、委内瑞拉、哥伦比亚。第三类是西方国家在战争中受到削弱和在其海外殖民地所兴起的民族主义导致这些国家开始了非殖民化的进程。有相当数量的新独立国家是作为民主国家起步的,而且在相当长的一段时期内,只有较少数量的国家维持住了民主制度。西方盟国在第二次世界大战中的胜利和这些民主国家在战后所进行的非殖民化因此在很大程度上导致了第二波的民主浪潮。这些是历史上的不连续的事件。第三波肯定是来自另一些原因的组合。

第三节 第三波探因

要探讨第三波民主化必须回答两个问题。第一个,为什么大约只有 30 个威权体制国家,而不是约 100 个其他的威权主义国家转向民主政治体制?第二,为什么这些国家的政权变迁发生在七十年代和八十年代,而不是在其他某一段时间?

有关第一个问题,即从威权主义开始过渡的国家不论是否会取决于其威权主义政权的性质?不过,事实上,在第三波中迈向民主的政权是多种多样的。它们包括一党体制、军人政权、个人独裁、南非的种族寡头。在每一类政权类型当中大约都有一些国家在自 1974 年以来的 15 年中没有实现民主化:一党制国家有北韩和越南等,军人政权的国家中有缅甸和印度尼西亚;个人独裁的国家中有伊拉克和古巴。因此威权主义政权的性质不能解释为什么某些政权过渡到民主,而其他政权却没有。

回答这个问题的一个不同的途径是把焦点集中在那些实现民主化的国家的各自政权变迁历史上。在轮回型(cyclical pattern)中,国家在民主与威权体制之间交替轮回。这种类型在拉丁美洲特别普遍,包括诸如像阿根廷、

巴西、秘鲁、玻利维亚和厄瓜多尔等国家,但是在其他国家也有类似的特征,如土耳其和尼日利亚。这些国家在较大众化的民主体制和较保守的军人政权之间摇摆。在一个民主政权下,激进主义、腐败和失序达到了难以容忍的程度,于是,军队便起来推翻了它,这很令大众欣慰和欢呼。不过,接着对军政权的联合支持就开始瓦解,军政权又未能有效地处理该国的军事问题,于是,具有职业化倾向的军官们就开始对军队的政治化抱有戒心,并再次受到群众的欢迎,军人们自动退出文官职位,或是被排挤出来。在这些国家,政权的变迁所起的作用与在稳定的民主体制下政党的变迁所起的作用一样。这类国家没有能够在民主与威权政治体制之间作出选择;民主与威权主义的轮回就是这种国家的政治体制。

第二类政权变迁的模式是二次尝试型(second - try pat - tern)。一个实行威权主义体制的国家向民主体制转移。这种民主体制的失败要么因为该国缺少民主的社会基础,要么是新民主体制的领袖们追求极端的政策,这种政策产生了巨大的反作用或是某种大动荡(如萧条、战争)瓦解了该政权。于是一个威权主义政府便在一段或长或短的时期内掌权。不过,最终,人们会作出第二次和更成功的努力来重新引人民主,而且成功的机会之所以有可能增加,至少部分是因为民主领袖们从以前不成功的民主经验中吸取了教训。有许多国家,如德国、意大利、奥地利、日本、委内瑞拉、哥伦比亚,用各种方式在第二次浪潮中确立了相对稳定的民主体制,因为这些国家在其较早的努力中有过反复。西班牙、葡萄牙、希腊、韩国、捷克斯洛伐克和波兰就是属于这种二次尝试型,如果它们的第三波民主政权能够得到稳定的话。

第三种模式是间隔民王型(lnterrupted democracy)。这种模式涉及那些曾经建立起民主政权,而且这种民主政权持续了相当一段时期。不过,在某一点上有时会出现不稳定、两极分化或其他条件并导致民主过程的中断。在七十年代,民主在印度和菲律宾就被由民主方式选举产生的行政首脑中断了,在乌拉圭,是被在选举中产生的领导人同军队联手中断的,在智利,是由军事领导人通过推翻了一个由选举产生后的政权来中断的。不过,这些国家较长的民主体验使得中止民主的领导人不能够完全根除民主实践。在所有这四种情况下,他们都最终感到被迫诉诸于某种形式的公民投票,而在这种投票中他们输了。

第四种变迁模式,是有关从稳定的威权政府向稳定的民主体制的直接过渡型(direct transition)。这种过渡要么是通过渐进的演变,要么是通过后者直接取代前者。这种模式在第一次浪潮中是特别典型的过渡模式。如果在罗马尼亚、保加利亚、台湾、墨西哥、危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜民主政治得到了巩固,它们第三波努力将大致接近这种模式。

最后一种是非殖民化型(decolonization patternn)。一个民主国家把民主体制加给其殖民地。该殖民地变得独立了,而且与以前的多数殖民地不同,它成功地维持住了其民主制度。巴布亚新几内亚就是第三波中的一例。正如迈农·维纳指出的,这种模式基本上属于以前的英国殖民地国家,它们大多数在第二波中取得了独立。那些留待在第三波中取得独立、实现民主化的国家几乎都是小国,而且是岛国。他们包括安提瓜和巴尔布达、伯利兹、多米尼加、吉利巴提、圣·克利斯多夫-内维斯、圣·路西亚、圣·文森特和格林纳达、所罗门群岛、图瓦鲁和瓦努阿图。除极少数几个剩余殖民地(如香港、直布罗陀和福克兰)外,这些国家是英帝国留给民主化的最后遗产。由于它们面积很小,除非有特殊说明,我们一般不再把它们列入对第三波国家的分析当中。

如果 A 和 D 被用来代表相对稳定和持久的威权政权和民主政权,a 和 d 被用来代表不太稳定和短命的威权政权和民主政权,那么,这五种类型的政权发展模式就可以描述如下:

1 轮回型:a--d--a--d--a--d

2 二次尝试型:A--d--a--D

3 间隔民主型:A--D--a--D

4 直接过渡型:A--D

5 非殖民化型:D/a----D

第三波中的国家涵盖了所有这五种政权变迁的类型。不过,在 1974-1990 年间实现民主化的 29 个国家中有 23 个以前有过民主的经历。在某些个案中,这些经验在时间上十分遥远;在另一些个案中这种经验又十分短暂;在某些个案中民主经验既遥远又短暂。不过,在某一点上,它毕竟体验过,在 1974 年实行威权体制、而到 1990 年又尚未实现民主化的国家以前没有民主的经历。因此,在 1974 年,预测一个威权政府是否会变成民主政府

的极好标准是它是否曾是民主政府。不过,到 1989 年,第三波进入第二阶段,而且开始影响到那些以前没有重大民主经历的地方,包括罗马尼亚、保加利亚、苏联、台湾和墨西哥。这就产生了一个至关重要的问题。第三波在多大程度上超越了第一和第二波?那些在过去没有体验过民主的国家在未来会变成稳定的民主国家吗?

为什么有些国家过渡到民主,而另一些国家则不能,对该问题的合理回答未必是对那些在特定时候出现向民主过渡的原因这第二个问题的回答。向民主的过渡集中发生在 15 年间,不大可能是一种纯粹的巧合。比较合理的看法是,造成向民主的这些过渡部分是影响到许多国家的共同原因,部分是几个国家内部的平行发展,部分是早期的过渡河后来的过渡的影响。不过,以前的民主经验并不能解释在这些国家中向民主的过渡出现在七十年代和八十年代。同样,有人把八十年代的民主过渡归结为一种受威权统治的人民"对自由的呼唤",这种呼唤极其普遍,而且深深地铭刻在心中。这种呼唤的出现或许可以把那些民主化的国家从那些没有民主化的国家中区别开来,但是,它不能解释民主化发生在某个特定的时刻。正如 1953 年、1956 年、1968 年和 1981 - 1982 年的诸事件所表明的,东欧数十年来一直在呼唤自由;但是,这些国家只是在 1989 年才得到了自由。为什么那时不能?或早一点也不行呢?在其他国家中,人民也许早在历史上并没有呼唤过自由,但是却在七十年代和八十年代实现了自由。问题是解释这些愿望为什么在那个时候出现。因此,我们的分析就必须寻找没有造成这种对自由呼唤的其他发展。

应该回答的问题是:在六十年代和七十年代中最可能的自变项出现了什么样的变化,以至于造成了七十年代和八十年代的民主化政权变迁这一依变项?在导致特定的国家在特定的时候出现第三波过渡中有五项这样的变化似乎起着重要的作用:

(1)在民主价值被普遍接受的世界上,威权体制的合法性问题的日益加深,这些政权对政绩合法性的依赖以及军事失败、经济失败和 1973 - 1974 年以及 1978 - 1979 年的石油危机对这种合法性的削弱;

(2)六十年代史无前例的全球性经济成长。这种成长提高了生活标准,增加了教育,在许多国家大大地扩展了城市的中产阶级;

(3)在 1963 - 1965 年的第二届梵蒂冈教廷会议上,天主教会的活动和信条所表现出的惊人变化,以及国家教会从现状的维护者变成威权主义的反对者和社会、经济与政治改革的拥护者;

(4)外部行动者在政策上的变化,包括六十年代末期欧洲共同体对扩展其成员的新态度,美国的政策自 1974 年起开始转向促进其他国家的人权和民主化,以及戈尔巴乔夫在八十年代末期为维持苏维埃帝国对苏联政策所作的戏剧性变革。

(5)"滚雪球"或示范效应,这种效应通过新的国际沟通手段而得到扩展,特别是第三波中第一个向民主过渡的国家会刺激其他国家努力实现政权变迁,并为后者提供示范。

第四节 合法性的衰落和政绩的困局

合法性(Legitimacy)是政治分析家们尽量避免使用的不易把握的概念。然而,它对于理解威权政权在二十世纪后期所面临的问题却必不可少。卢梭观察到,"最强者也不能总是强大得足以永远作主人,除非他能把力量转化为权利和服从的义务"。威权领袖们统治的"权利"及其臣民们服从的"义务"又是来自何方呢?

在过去,传统、宗教、君权神授和社会依附为非民主的统治提供了合法性。在民智日开、社会流动增加和文化水平提高的年代,这些威权主义的传统理论基础已失去了它们的效力。在现代,威权主义的正当性是由民族主义的意识形态提供的,不过,前者作为非民主统治的基础,其效力在很大程度上取决于是否的确存在着整个民族同仇敌忾的死敌。民族主义也是一种大众的力量,它既可以使民主统治合法化,也可以使威权统治合法化。威权主义的主要的意识形态合法性在现代是马克思主义和列宁主义。它为一党专政和少数贪权恋职的官僚精英的统治提供了理论基础。不过,在二十世纪末的多数威权政权已不再是共产主义政权。与左翼政权一样,它们在确立和维持其合法性方面面临着严重的问题。

第二次世界大战中,西方盟国的胜利事实上产生了第二波的民主化。它也在政治的思想环境中产生了更为普遍的和持久的变化。多数国家的人们开始接受民主的说词和观念,但却很少把民主付诸实施。一种世界性的民主精神应运而生。即使是那些显然反民主的国家也常常用民主的价值来

证明其行动的正当性。反民主的公开论点作为一种概念已经几乎完全在世界上多数国家的公共辩论中消失了。在 1951 年,联合国教科文组织的一份报告中这样写到:"在世界历史上,第一次没人再以反民主的面目提出一种主义。而且对反民主的行动和态度的指责常常是针对他人的,但现实中的政客和政治理论家在强调他们所拥护的制度和所主张的理论中的民主因素方面却不遗余力。"

民主规范的普及性在很大程度上依赖于对那些世界上最强大国家的规范的认同。合法性的一个主要可供选择的源泉,即马克思列宁主义,也是被一个第二强大的国家所信仰的。不过,共产主义者通常通过强调其意识形态中的民主成分、通过运用民主的辞句、通过对列宁主义先锋党角色和无产阶级专政的强调来颂扬民主价值的优点。

在七十年代的许多威权主义政权也面临了合法性问题,因为它们以前有过民主的经验。在某种意义上,这一社会的政治体已经感染了民主的"病毒",而且即使以前的民主政权不是极其成功,但是对一个真正合法的政府必须建立在民主实践基础之上的信念的迷恋却依然如旧。这样,威权的统治者被迫用民主的说词来证明其政权的正当性,并声称他们的政权是真正民主的,或是一旦他们能够处理好该社会目前所面临的紧迫问题就会在将来变得民主。

威权政权的合法性问题因政权的性质而异。作为本土政治发展之产物的一党体制,如革命的共产主义政权及墨西哥就有过较为牢固的合法性基础。共产主义和民族主义可以被共同用来支持这种政权。像东欧这样共产主义和一党制是由外部力量强加的国家,政权可以从意识形态中得到好处,但却不能受益于民族主义,因为后者总是不稳定的潜在根源。不过,随着时间的推移,极权政府发现,更难援引极权主义意识形态来支持其合法性。意识形态的感召力也随着国家官僚体制的僵化和社会经济不平等的加剧而衰落。共产主义意识形态还会成为经济发展的主要障碍。并使该政权靠经济表现的基础来使自身合法化的能力遭受挫折。这样,在共产主义国家,马克思列宁主义最初提供了一种意识形态的合法性,但是,当这种合法性受到削弱之后,马克思主义、列宁主义就不可能再发展出建立在经济表现之上的合法性。

若是其他情况相同,随着抉择已经作出,许诺又不能兑现,挫折则不断加深,许多政权的合法性会随着时间的推移而趋于下降。在多数情况下,支持该政权的联合力量也会随着时间的推移而分化。不过,民主体制可以通过选举来自我更新,这种选举使得一种新的联合来掌权,它们带来了新的政策和对未来的新的许诺。相比之下,自我更新则是威权政权的一个主要问题,由于缺少自我更新的机制,这就严重地侵蚀到那些政权的合法性。当然,问题最严重的还是在个人独裁政权中。在这种政权之下,由于其政权的性质缺少再生能力而不可能进行自我更新。

在少数几种情况下,威权主义政权的确发展出了定期更换其最高领导人的机制,因此也至少实现了有限的更新。在墨西哥和巴西,总统不能自我连任的原则已经被充分制度化了。这种常规化的接班制度,其好处至少有两方面。第一,它鼓励了威权体制内的关键人物有希望下一次他们能够有机会获得最高职位或高级官职,因此降低了他们想走对抗路线或企图推翻现行领导集团的动机。其次,在最高领导职位上的定期接班有可能、甚至很有可能导致政策上的变化。在墨西哥,数十年来,来自左翼的总统与来自右翼的总统轮流执政。在巴西的情况也有些类似,两个结构松散的联盟,索尔邦(Sorbonne)集团和民族主义集团竞争军队内部的权力。索尔邦集团自1964年政变后开始掌权,直到席尔瓦将军在1967年担任总统职位后才被取代;1974年盖赛尔又重新执掌权力。像这一类的机制和程序使得这些政权有可能避免威权体制的某种功能失调,同时也为至少有限地更新其合法性提供了手段。每个新的总统都提出了一些新的许诺,因为他不同于前任总统,这就足矣。从1929年到1980年间,墨西哥有一个独特的、稳定的威权政权,它只需要进行非常适度的压迫,因为其合法性由于其革命的意识形态和政治领袖的定期变更而得到提高。在本土产生的共产主义政权有革命的意识形态,但却没有定期的领袖更迭;巴西有定期的领袖更迭,但却没有革命的意识形态。

七十年代的军人政权和个人独裁,特别是那些在第二波回潮中产生的这种政权和独裁,其合法性问题通常经历了三个阶段的演变。由威权体制取代民主政权几乎总是令该国的民众欢心鼓舞。在这一阶段当初,新政权受益于来自民主政权失败的"负面合法性",以及其同民主政权的显著差异。

这种新政权通常为自己辩护的理由是他们在打击共产主义和内部颠覆、减少社会动乱、重新确立法律和秩序、消除腐败和腐化的文职政治家并且提高国民价值、目的和凝聚力来证明其统治的正当性。例如,1967 年,希腊的政变上校们通过诉诸"反共国家的意识形态"来使自己合法化;在巴西军政权执政最初的岁月里,他们也同样试图把合法性建立在"三反"的肃求基础上,即反共产、反颠覆、反动乱。

负面的合法性不可避免地会随着时间而衰落。六十年代和七十年代的威权政权几乎毫无例外地被迫去把政绩当作合法性的主要来源之一,如果不是唯一来源的话。在某些情况下,例如在秘鲁和菲律宾,威权政权的领袖们许诺要进行经济和社会改革。在多数其他国家,他们许诺实现经济增长和发展。不过,把合法性建立在政绩基础之上的努力产生了可以被称作政绩困局的东西。在民主国家,统治者的合法性通常依赖于他们满足一些关键选民对他们政绩的期望。但是这一制度的合法性却建立在程序之上,建立在其选民通过选举选择其统治者的能力之上。那些在职的统治者不可避免地会作不出政绩,这样,他们就失去了合法性,也就会在选举中被击败。一群新的统治者会接替他们。因此,统治者失去统治的合法性导致了这个体制重新肯定其程序的合法性。不过,在除一党制之外的威权体制下,在统治者的合法性和政权的合法性之间都不可能作出明确的区分。政绩平平既瓦解了统治者的合法性,也瓦解了这一制度的合法性。

阿尔蒙德、伏拉纳根和蒙特分析了从 1832 年英国改革法(British Reform Act)到本世纪三十年代卡迪纳斯(Cardenas)经济改革的政治发展的八项主要危机。他们发现,每一个案例都伴随有"不断衰落的经济表现因素(不景气、失业、食物短缺和饥荒)"。令人不满意的经济表现同样也在造成七十年代威权政权的危机中扮演了关键角色。进行社会和经济改革的努力在菲律宾很快就停滞不前了,而且在秘鲁最终也被放弃。许多威权政府从经济增长中获取合法性的能力因为七十年代石油价格的上扬和威权主义政府随后实行的经济政策而受到了削弱。

1973 - 1974 年间石油价格的暴涨触发了一场全球性的经济衰退。它引起了人们对欧洲、北美和日本这世界上三方民主国家的统治能力提出了疑问,它也大大削弱了第三世界威权政府力图用经济表现来支撑其合法性

的努力。像菲律宾、西班牙、葡萄牙、希腊、巴西、乌拉圭这样的国家受到的打击特别严重,因为它们几乎绝对依赖进口原油。1979 年的第二次油价上扬加剧了这一局势。在西德、英国、法国、加拿大和美国执政党都在选举中被逐出局。在第三世界,剩下的威权政府通过经济表现来支撑其合法性的能力进一步受到了削弱。油价暴涨及其经济后果是在七十年代和八十年代初期削弱威权主义的主要原因。

除极少数例外,威权政府在对付石油和债务危机方面所采取的政策常常使得经济局势更加恶化,造成发展停滞、萧条、通货膨胀、低增长或负增长、债务增加以及这些状况的某种综合症,因此进一步削弱了威权政权的合法性。菲律宾提供了一例:

> 随着 1973 - 1974 年的石油危机和随之而来的全球性衰退,新社会(New Society)的经济基础开始瓦解。菲律宾,其 90%的石油依赖进口,很快就发现其能源成本翻了两翻,而出口商品的价格却不断下跌。由于 1979 年第二次油价暴涨,经济滑坡更为加剧。马科斯用更多的借贷和支出来回应,结果使马尼拉的外债在 1979 - 1983 年间增加了一倍。而且几乎所有的债务都是短期的……国际借贷者对菲律宾的情况很为敏感:在 1982 年的后四个月间几乎有七亿美元的信贷被抽走。从 1980 年起,菲律宾的人均国民收入稳步下降。

在阿根廷,1978 - 1980 年间马丁内斯 · 德 · 胡斯(Martinez de Hoz)的经济政策造成了人为的经济过热。

> 这种过热不可能持续下去。进口商品的物价变得如此低廉,以至于当地工业在竞争下不断被挤垮。出口商品变得如此昂贵,以致农产品由于没有物价优势被逐出世界市场……在 1981 年,这颗气球爆炸了……经济几乎在一夜之间陷入危机之中。在九个月之内,失业和通货膨胀迅速加剧。在巨大的投机压力下,比索贬值了 400%多。欠下美元债务的阿根廷人突然发现他们为了偿还债务必须多付五

倍的比索。他们无力偿还……恐慌的储蓄者与此同时
也开始对银行进行长期的挤兑。这个国家的外汇储备
急剧下跌。

在乌拉圭,八十年代初的军政权使该国上升为拉美人均外债的第二大债务国,而且造成了为期四年的经济衰退,这场衰退使得实际工资比前十年下降了一半。在葡萄牙,其殖民战争的巨额费用伴随油价危机和经济管理不当造成了类似的恶劣经济后果。

[战争造成的]其他伤亡之一是葡萄牙的经济。
到政变时为止,这个国家的通货膨胀率已经达到
30%(在西欧是最高的),其贸易赤字超过以往任何
时候,失业增加,尽管不断的有移民外出,以寻找工
作或是逃避兵役。
几乎一半的政府开支用于军事,葡萄牙的"固
定"投资率,即能够制造就业和出口的那种投资在西
欧是最低的……
由于80%的能源和一半以上的食品靠进口,葡
萄牙受1973年石油输出国石油禁运后伴随而来的全
球性危机和通货膨胀的打击特别严重。随着葡萄牙的
出口市场走向疲软,一切物品的成本,从鳕鱼到斗牛
的门票上涨势头超过了工资。尽管工会和罢工在这个
新国家都是非法的,但共产党领导的工人在1973年
进行了约40次大罢工。国际电话电报公司、格龙第
西(Crundig)、英国莱兰等大公司所拥有的工厂和其
他商行也关闭了。

希腊在1967年接管的军政权统治下经历了重大的经济成长,尽管这种成长不太平衡。而1973年底,执掌权力的新军人集团却"表现出在处理国内所面临的日益紧迫的问题上显得十分无能为力……通货膨胀难以约束,希腊由于其本土的资源很少,受赎罪日战争(Yom KippurWar)后而来的石油危机的影响特别严重"。在秘鲁,"军人政权刺激经济发展……的努力十分不得要领。在农业和工业方面的生产力下降、实质工资下跌、公开的失业

增加、通货膨胀攀升,秘鲁的公债也直线上升。"即使是巴西在经济表现方面也有问题。随着这个政权在七十年代后期开始逐步民主化,经济问题也不断增加,而且"政府在实现经济增长和向所有巴西人确保一个更好的未来的能力明显恶化。"到 1982 年为止,巴西的公众大部分把这些缺陷归咎于政府的政策失败。

共产主义政权相对免受石油价格上涨和世界经济中其他发展的影响,尽管波兰和匈牙利欠下了大笔债务。这两个国家的不良经济表现主要是苏联在二次世界大战后强加给它们的计划经济的产物。在五十年代期间,这些国家的经济迅速增长。到六十年代开始慢下来,在七十年代和八十年代则停滞不前。经济失败触发了对现行政治体制的巨大不满和某种敌对。尽管如此,这种经济停滞自身还不足以产生朝向民主化方向的运动。直到苏联允许民主化发生时为止,经济还没有成为促进这些国家民主化的一个因素。在东欧,由于政治受到操纵,而且有苏联的支持,共产主义政权还能够消受其不良经济表现的后果。

军事失败是造成在 1974 - 1989 年间 5 个威权政权的垮台或削弱的主要原因,由于几乎看不到取胜的希望,一直在同叛军作战的军队开始对两个个人独裁政权产生了不满。葡萄牙政府和军队显然没有能力赢得其殖民战争,这是造成武装部队运动和 4 月政变的潜在原因。在菲律宾,也进行了某种类似的改革武装部队运动,试图消除任人唯亲、低效和腐败,这是马科斯在军队中造成的。新人民军的共产主义游击队的力量在马科斯政权的最后几年间日益增强,该政权因此受到了总体上的削弱。阿富汗战争费用庞大和苏联军队无力成功地结束这场战争,导致了戈尔巴乔夫给苏联带来的政治自由化。在希腊和阿根廷由军政权所触发的冲突导致了这些政权的失败和下台。

即使威权政府兑现了他们的许诺,其政权合法性也会受到削弱。威权政府为了达到这一目标而失去了这一目标。假定其他代价(如缺少自由)与该政权有关,这将减少公众支持该政权的理由。它在政权内部就其应该追求的新目的而导致不稳定和冲突。例如,在 1980 年和 1981 年的阿根廷,整个经济就是一团糟。与此同时,该政权消灭了蒙特内罗(Montonero)的游击队,并在国家恢复了秩序(如果不是法律的话)。这就消除了支持该政权

的一个主要的原因,而且军人政府"表现出厌倦的迹象,这恰恰因为它实现了其主要的目标:击败武装的游击队。"有些类似的事在 1974 年的巴西,"由于秩序得到了明确的确立,该政权被迫要么开始把其权力长期制度化的过程,或者相反,开始自由化进程。"在军政权消除了图帕马罗人(Tupamaros)的叛乱组织后,乌拉圭也出现了类似的情形。由于它们的合法性是建立在政绩的标准之上,威权政权如果不能有好的政绩,将失去合法性,如果政绩好了,也将失去合法性。

面对这种合法性的剥落,威权主义领袖们可以,而且的确以下列五种方式中的一种或数种来作出反应。首先,他们可以直接拒绝承认他们的合法性日益受到削弱,同时希望或相信他们能够把权力保持下去。在多数威权政权下,回馈机制的脆弱性和许多个人独裁者的幻想加强了这种倾向。不过,不论是希望还是信念本身都不大可能有什么真凭实据。其次,威权政权可以试图通过用强制的服从来取代日益涣散的义务而生存下来。这通常要求在政权的领导层中有更迭,如发生在 1973 年的希腊、1981 年的阿根廷和 1989 年的中国。如果政权的领导人能够就这一过程达成一致意见,他们也许能够有效地推迟其不断衰落的合法性所造成的后果。

第三种选择是挑起外部冲突,并试图通过诉诸民族主义来恢复合法性。在 1974 年春天,伊奥尼迪斯(Ioanni - dis)政权组织了一次政变。这场政变推翻了马卡里奥斯(Markarios)主教为首的塞浦路斯(Cypru)政府,建立了一个倾向于与希腊合并(enosis)的政府。土耳其人入侵了塞浦路斯,伊奥尼迪斯试图联合希腊军队和人民来同土耳其人作战。然而,希腊人在军事上没有能力与土耳其人较量,而且他们的军事指挥官们拒绝这样作。因此,上校的政权就屈辱地下台了,事实上是被他自己的军官集团赶下台的。在阿根廷,军政权的合法性在 1982 年也达到了一个最低点,原因是经济上的失败,于是,加尔铁里(Leopoldo Galtieri)将军试图通过入侵福克兰群岛来重新获得对其政府的支持。如果他在军事上成功了,那么,他将会变成阿根廷历史上的一个大英雄。然而他的失败和英国收复该岛触发了第二年向民主的过渡。威权政府的领袖们试图用外部战争来支撑其日益衰退的合法性的努力面临着一个严重的内在障碍。军政权的军事力量通常要介入政治,而且缺少有效的指挥系统(像在阿根廷的情况就是如此),政权越长久,政治

化程度越高(这也是具有职业倾向的军人领袖们经常希望能够结束军政权的原因)。另一方面,在个人独裁中,像伊朗的国王和菲律宾的马科斯那样,军人们也许不介入政治,但政治会弥漫在军队当中,因为独裁者最恐惧的是政变。因此,不称职的人和亲朋好友在任命上获得了优先。这样,军人独裁和个人独裁政权中的军队职业化的程度都很低,而且军事作战能力也很差。就像希腊和阿根廷的情况所揭示的那样,挑起一场战争因此是一项风险很高的策略。

第四种选择是为他们的政权涂上一些民主合法性的外表。除了一些在意识形态上以一党制为基础的威权政权外,现存的多数威权政权在七十年代初期就宣称,他们将在适当的时候恢复民主。随着他们的政绩合法性的下降,他们将面临越来越重的压力,要求他们兑现上述许诺,而且他们也不断地试图通过选举重新使自己合法化。在某些国家,政治领袖们显然相信他们能够赢得选举。不过,事实似乎从来不是这样,特别是如果反对派取得了最低限度的联合。政绩的困局因此让位于选举的困局。他们应该主办一次选举吗?如果他们这样做了,他们该用不正当的手段操纵选举吗?如果他们这样做,他们会赢得合法性吗?如果他们不用不正当的手段操纵选举,他们会在选举中输掉吗?

第五,威权政权的领导人们可以毅然绝然、因势利导地主动结束威权统治,引入民主体制。这种情况常常发生,但总是先要求有威权体制下的领导阶层内部有人事变动。

合法性的下降通常会在威权领袖们的心中产生疑云,同时也会导致领导集团在选择何种应战方式上出现分歧。由此而导致的迟疑、意见分歧和行动上的摇摆会进一步削弱这些政权的合法性,而且鼓励政治集团考虑用其他接班人来取代他们。

接替的政权也未必是民主的。在 1978 年和 1979 年,伊朗和尼加拉瓜从现代化取向的个人独裁分别转向了伊斯兰原教旨主义和马克思列宁主义。随着七十年代中期第三次浪潮的起步,在非洲和第三世界其他地方的马克思主义政权也出现了一系列的变迁。葡萄牙在经过一场搏斗之后走向了民主,而且葡萄牙的前殖民地在取得独立之后也走向马克思列宁主义。在六十年代中期到八十年代初之间,自称是马克思列宁主义的第三世界政

权的总数从6个增加到17个。就多数情况而言,这些政权的基础相对狭窄,而且它们没有能够满足经济成功或持续的政治稳定的要求。在六十年代初期,拉丁美洲的政治家和美国的领袖们都把拉丁美洲的政治选择看成是在改良与革命、约翰·肯尼迪和菲德尔·卡斯特罗之间的抉择。不过,除少数几个例外,拉丁美洲既没有得到改良,也没有进行革命,相反,实行的是以军人或官僚威权政权形式的镇压。这些政权随后在经济上出现的失败,就使得这种政府形式不能成为眼下的一种选择方案。

像菲律宾和萨尔瓦多的那种右翼独裁政权常常会导致左翼革命运动的增长。不过,在南美,军政权残忍而成功的镇压,从肉体上消灭了许多革命的极端主义者,同时也在马克思主义和社会主义团体之间激发了对民主美德的新向往。在八十年代,正如胡安·林茨(Juan Linz)和阿尔弗莱德·斯杰潘(Alfred Stepan)所注意到的,拉丁美洲的左派逐渐把"程序民主"当作是"一种本身非常有价值的规范,同时也是这样一种政治安排:它既提供反对国家恐怖主义的保护也提供通过选举来迈向社会和经济民主的希望。"在一种可比较的层次上,拉美解放神学(liberationtheology)之父中的一位,秘鲁的古铁雷斯(GustavoGutierrez)神父在1988年观察到,"人们在独裁下的经历使得解放神学家们更加欣赏、珍惜政治权利。"东欧共产主义的垮台也进一步减少了马克思主义、列宁主义作为其他威权政府的一种选择方案的可能性。这样,尽管威权政权有许多形式,如军人政府、一党体制、个人独裁、绝对君主专制、种族寡头或伊斯兰独裁,到八十年代为止,它们在很大程度上相互间已不被看作是一种可供选择的方案。在非洲之外,以及在其他地方的少数几个国家中,民主已经开始被视作任何威权政权的唯一合法和可行的替代者。

第五节 经济发展与经济危机

经济发展与民主和民主化之间的关系是复杂的,而且可能因时因地而异。经济因素对民主化有着重大的影响,但是这些因素不是决定性的。在经济发展的程度与民主之间存在着一种全面的相关性,然而,没有一种经济发展的格局自身对导致民主化是必不可少的,或是充分的。

经济因素以三种方式影响到第三波民主化。第一,正如上面所指出的,在某些国家油价上涨,和在另一些国家,马克思列宁主义对经济发展的束缚

造成了经济滑坡,因此削弱了威权政权。其次,到七十年代初期,许多国家取得了全面的经济发展,这种发展为民主提供了经济基础,促进了向民主的过渡。第三,在几个国家,极其迅速的经济成长破坏了威权政权的稳定性,迫使他们要么实现自由化,要么实行更加严厉的镇压。总之,经济发展为民主提供了基础;由迅速经济增长或经济衰退所造成的危机削弱了威权主义。所有这三个因素并不是在每一个国家中都出现,但是,每一个第三波国家都不能完全逃脱所有这些因素。这些因素在七十年代和八十年代为民主化提供了经济的动力和环境。

经济发展。十八世纪政治理论家们认为,富裕的国家有可能实行君主制,而穷国则可能是共和国或民主国家。这对农业社会来说,是一个非常有道理的假设。但是工业化颠倒了富裕的程度和政府形式之间的关系,而且自十九世纪起在民主与财富之间出现了一种正相关。这种正相关仍然一直很强。多数富裕的国家是民主国家,多数民主的国家是富裕的国家,印度是一个最明显的例外。李普赛在 1959 年凸显了这种关系,而且这种关系也被以后大量的研究所证实。例如,波伦(Kenneth A .Bollen)和杰克曼(Robert W .Jackman)在 1985 年发现,六十年代"经济发展的水平对政治民主产生了显著的影响,考虑到其他非经济的因素……人均国民生产总值也是一个最主要的解释性变项。"在 1989 年,世界银行根据把人均收入在 6,010 美元(西班牙)到 21,330 美元(瑞士)之间的 24 个国家归为"高收入"国家。其中的 3 个(沙特阿拉伯、科威特和阿拉伯联合酋长国, United Arab Emirates)是石油输出国和非民主国家。在其余的 21 个高收入国家中,除新加坡外,都是民主的国家。在另一个极端,世界银行把 42 个人均国民收入从 130 美元(埃塞俄比亚)到 450 美元(利比里亚)归为"贫穷"国家。在这些国家中,只有两个国家(印度和斯里兰卡)有过广泛的民主经历。在 53 个"中等收入"国家中,包括从塞内加尔(人均国民生产总值是 520 美元)到阿曼(人均国民生产总值是 5,810 美元),只有 23 个民主国家,25 个是非民主国家,而且,在 1989 年,有 5 个国家可以归人从非民主到民主过渡的国家。

财富与民主之间的相关意味着向民主的过渡必定主要发生在那些中等经济发展水平的国家。在穷国,民主化是不可能的;在富国,民主化已经发生过了。在两者之间有一个政治过渡带;那些处于特定经济发展水平的国

家,最可能向民主过渡,而且多数向民主过渡的国家也将在这一经济发展水平上。随着国家实现经济发展并进入这一地带,它们就会出现向民主化过渡的前景。在十九世纪和二十世纪初的第一波民主化中,民主主要出现在北欧国家。那时他们的人均国民生产总值按照 1960 年的美元价格在 300 美元到 500 美元之间。在二十年代和三十年代,有一系列的因素,包括经济危机产生了第一次向威权主义回归的回潮。不过,全面的经济发展继续下去,而且因此区别民主国家与非民主国家的过渡地带中的收入水平也不断上升。

在五十年代和六十年代全球性经济成长十分令人印象深刻,特别是在那些不太发达的国家中更是如此。在 1950 年到 1975 年之间,发展中国家的人均国民生产总值以每年平均 3.4%的速度成长,这一速度"超过了官方的目标和民间的期望。"这一速度对发展中国家和发达国家来说也都是史无前例的。在六十年代,即"发展的十年",发展中国家人均国民生产总值的年增长速度平均超过了 5%,通常是处于同一经济发展阶段的欧洲国家的两倍。当然,各个国家间发展速度的差异也很大,南欧、东亚、中东和拉美较高;南亚和非洲较低。不过,从总体上讲,二次世界大战后一直持续到 1973 - 1974 年石油危机的高速经济成长使得许多国家进入了过渡地带,而且在这些国家内部产生了有利于民主发展的经济条件。在相当大的程度上,始于 1974 年的民主化浪潮是前二十年经济成长的产物。

到七十年代,经济过渡地带的中心已经从战前的 300 - 500 美元(按 1960 年的美元价格)上升到 500 - 1,000 美元。在 21 个第三波民主化国家中,有 9 个,几乎占了一半,是出现在这一收入范围内的国家;4 个发生在收入 300 - 500 美元之间的国家;2 个(希腊、西班牙)是出现在人均国民生产总值超过 1,000 美元的国家(按 1960 年的美元价格);有 6 个(印度、巴基斯坦、萨尔瓦多、洪都拉斯、玻利维亚和菲律宾)出现在人均国民生产总值低于 300 美元的国家。经济发展水平的范围从印度(87 美元)到希腊(1,291 美元),这个跨度是很大的,但是,在过渡国家中有三分之二大致人均国民生产总值在 3001,300 美元之间(按 1960 年的价格)。向民主化的过渡显然最可能发生在那些中等或中高等经济发展水平的国家,而且正如人们所期望的那样,主要集中在略高于桑沙因(Sunshine)在二战之前发现其所聚集的收

入区。

第三波过渡地带也出现在表 2 .1 所提供的数据中。对各国所作分类依据的标准是它们在 1976 年时的人均国民生产总值,这里根据的是世界银行的报告。它们在 1974 年时是否有民主的政治体制,它们在 1974 年到 1989 年之间是否实现民主化或自由化,以及它们在这些年中是否有过非民主的政权。这些数字再一次表明,第三波国家在经济发展水平上差别很大,印度和巴基斯坦 1976 年的人均国民生产总值不足 250 美元,而捷克斯洛伐克和东德则超过了 3,000 美元。31 个国家中有 27 个实现自由化和民主化的国家属于中等收入之列,既不穷也不富,而且第三波国家中有一半的国家在 1976 年人均国民生产总值在 1,000 美元到 3,000 美元之间。在 1976 年处于这一经济发展水平,而且到 1974 年仍然有非民主政府的那些国家中有四分之三到 1989 年已经根本上实现了民主化或自由化。如果在七十年代中期有一位社会科学家想要预测民主化的前景,他只要扳一扳手指,算一算在 1,000 美元到 3,000 美元过渡带中的国家就能预测得很成功。

这并不是说,民主化完全是由经济发展决定的。显然不是。在 1976 年捷克斯洛伐克和东德都处于经济上相当富裕的地带,照此说,它们"应该"已经是民主国家了,而且苏联、保加利亚、波兰和匈牙利的人均国民生产总值都超过 2,000 美元,在过渡地带中位置都相当高。然而,政治和外部力量束缚了这些国家迈向民主的运动,直到八十年代末才有所转变。值得注意的是,在六十年代初的一项研究中,菲利普 · 卡特赖特(Phillips Cutright)在交通、通讯发展与民主之间建立了一个非常强的相关关系,并用这一关系来说明偏离他的回归线的情况。那时还很不民主化,而又"应该"已经实现民主化的主要欧洲国家是西班牙、葡萄牙、波兰和捷克斯洛伐克。在不太受压制的利比里亚环境中,政治发展在七十年代中期赶上了经济发展;在东欧,直到苏联的控制在 15 年后消除以后,政治发展才赶上了经济发展。

表 2 .1 经济发展与第三波民主化

(1)1976 年的人均国民生产总值(按美元计)(2)民主国家 1974(3)民主化的、自由化的国家 1974 - 1989(4)非民主的国家(5)总计(6)民主化的自由化的国家所占的百分比

<25012631346

250 - 1,0003112704129

1,000 - 3,00051652676

> 3,00018232340

总计 27316612432

资料来源:经济数据来自世界银行,世界发展报告 1978 年(华盛顿:世界银行,1978 年),第 76 - 77 页。A 在 1974 - 1989 年期间,而且不包括那些在 1974 年已经实现民主化的国家。B 包括印度,该国在 1975 年变成不民主国家,然后在 1977 年又实现了民主化。C 包括尼日利亚,该国在 1980 年过渡到民主,在 1984 年又回归到军人统治,还有苏丹,该国在 1986 年和 1989 年之间经历了类似的过程。

在 1976 年人均国民生产总值在 1,000 美元到 3,000 美元中有 5 个国家到 1990 年为止还没有实现民主化。伊拉克和伊朗是人口很多的石油生产国。黎巴嫩有有限的协商式民主(limited form of consociational democracy),但是在七十年代中期出现的内战中解体。南斯拉夫,在某些方面比东欧的共产主义国家更加自由,但是却在 1989 年被其邻国的民主化浪潮所超过,尽管其中的两个最富裕的国家,斯洛文尼亚和克罗地亚已经开始朝着民主的方向移动。城邦国家新加坡,也是最富裕的非石油生产的第三世界国家,在整个八十年代仍然处于其哲君的仁慈而又无情的牢固统治之下。在那里就像在苏联集团中一样,政治统帅经济。

在米切尔·塞里格逊(Mitchell Seligson)的平行分析中也可以看到这种经济过渡带,尽管他认为,在拉丁美洲使得民主成为可能的界限未必是人均国民生产总值(按 1957 年美元价格为 250 美元)或 50%的识字率。在 11 个拉美国家中只有 3 个,即阿根廷、智利和哥斯达黎加在 1957 年跨过这一界限。不过,到八十年代又有 7 个国家,它们是巴西、秘鲁、厄瓜多尔、萨尔瓦多、尼加拉瓜、危地马拉和刚刚达上界限的洪都拉斯达到或超过了这两个标准。在这项研究所涉及的 11 个国家中,只有玻利维亚大大低于这一界限。民主的经济基础因此在拉丁美洲出现了。当然这不能确保民主的出现,然而,到 1990 年,在这些国家的确已经发生或正在发生向民主的过渡。在一项类似的研究中,恩里克·巴罗拉(Eurique Baloyra)指出:在拉美,老式的个人独裁政权(如巴拉圭)有可能比新式的官僚威权政权(如巴西)能够

更长久地生存下去。威权政权的可行性似乎更是其社会性质的函数,而不是其政权性质的函数。

为什么经济发展和这些国家向中高收入层次的挪动会促进民主化呢?证据表明,仅靠财富自身还不足以成为一个关键的因素。伊朗和伊拉克都处于过渡带,但并没有民主化。有三个人口较少的石油生产国(如沙特阿拉伯、利比亚、科威特)也不是民主国家,尽管他们的人均国民生产总值在1976年就已经超过4,000美元,而且名列富裕国家之列。这意味着伴随着重大工业化过程,已具有广泛基础的经济发展会有助于民主化,但是靠出售石油(或其他自然资源)则不能产生民主化。石油收入归于国家:这些收入也增加了国家官僚体制的权力,因为它们可以削减或免除税收,它们也减少了政府向民众摊税、派税的必要。税收得越少,公众要求代表的理由也就越少。"没有代表不纳税"是政治要求:"没有纳税不代表"是政治现实。

与石油输出国家的情况形成对照的是,涉及到一些重大工业化的经济发展会导致新的、更加多样的、复杂的和互赖的经济,这种经济对威权政权来说越来越难以驾驭。经济发展造就了新的财富和权力来源,这些来源独立于国家之外,而且会有新的功能性要求去分散决策权。更加直接的是,经济发展似乎促进了社会结构的变迁和鼓励民主化的价值观。首先,有人认为,一个社会内部经济富裕的程度决定了"其公民的价值观和态度",而且培育了人际间相互信任、生活满足感和凭能力竞争的性格,这些情感又反过来与民主制度的存在有高度相关性。其次,经济发展提高了社会中的教育程度。在1960年到1981年之间,在发展中国家,上中学的年龄团体的比例有了很大的增加。更多的受过高等教育的人开始形成相互信任的性格、追求满足和注重个人能力的性格,这些都是与民主政治相伴随的。第三,经济发展使得在社会集团之间有更多的资源可供分配,因此也促进了融合和妥协。第四,六十年代和七十年代的经济发展既要求也促进了该社会向对外贸易、国外投资、技术、旅游和通讯的开放。一个国家加入世界经济会产生一些非政府性的财富来源和影响,并使得该社会接受在工业化世界流行的民主观念的影响。比如像中国的政府愿意向世界开放它们的经济,以促进经济发展却又继续维持一个封闭的政治体制,因而使其面临显然是不可解决的冲突。专制与发展是一项绝不可能的结合,而发展与自由接受国外的影响则

是不可避免的结合。

最后,经济发展促进了中产阶级的扩大:社会中越来越多的人口是由商人、专业人士、店主、教师、公务员、经理、技术人员、文秘人员和售货员组成。在某种程度上,民主是以多数统治为前提的,而且在贫富悬殊的地方,民主也不可能行得通。在这种贫富悬殊的地方,占人数众多的贫困的多数对抗少数富裕的寡头。只有在相对贫困的农业社会当中,民主才可能,诸如像十九世纪初的美国或二十世纪的哥斯达黎加。在这两个国家,土地所有权相对平等。不过,一个庞大的中产阶级是工业化和经济成长的产物。在其早期阶段,中产阶级未必是赞同民主的力量。在拉丁美洲和其他地方,中产阶级集团经常默许或积极支持策划推翻激进政府的军事政变或是主张减少劳工和农民组织的政治影响。不过,随着现代化过程的持续,农村的激进运动对政治过程的影响已经不断下降,而且城市中产阶级在规模上的增加可以同工业无产阶级相匹敌。民主对中产阶级构成的潜在威胁因此也就下降了。而且这些集团也日益自信他们有能力通过选举政治(electoral poli - tics)来促进他们的利益。

第三波民主化运动不是由地主、农民或产业工人(除了在波兰)来领导的。几乎在每一个国家民主化最积极的支持者是来自城市中产阶级。例如,在阿根廷,六十年代和七十年代的选择对象是由选举产生的以工人阶级为基础的庇隆主义政府,还是受中产阶级支持的靠政变起家的军人政权。然而,到了八十年代,中产阶级的人数已经变得多到足以确保以阿尔方辛(Raul Aifonsin)领导的激进党在选举中取胜,并降低了庇隆派候选人对其利益的号召力。在巴西,中产阶级绝对支持 1964 年的政变。但是到了七十年代中期,"正是这些从'经济奇迹'的年代中受益最多的这一部分人在要求回归到民主统治上喊得最响:他们就是大而发达城市中的居民和中产阶级。"

在菲律宾,中产阶级的专业人士和商人充斥了 1984 年反马科斯示威游行的行列。在随后的一年中,阿基诺运动的核心集团是"中产阶级、无党派身份的医生和律师,他们自愿向反对派候选人或是向争取自由选举全国运动(National Movement forFree Elections)这样的公民监督团体提供支持,而不是支持任何一个政党。"在西班牙,经济发展也产生了"一个由现代中产

阶级组成的国家",这个阶级用迅速而和平的手段要求政治体制与社会同步发展。在台湾,"政治变迁的主要行动者"是"新出现的中产阶级知识分子,他们在经济迅速成长的年代中长大成人。"在韩国,八十年代要求民主的运动只是在八十年代出现了"一个庞大的城市中产阶级"之后才对威权政权构成了严重的威胁,而且中产阶级专业人士也加入了学生们要求结束威权主义的行列。动员"汉城的管理阶层和职业阶层也许是 1987 年迫使向民主过渡的最重要的因素。"《经济学家》杂志在报道 1987 年反对全斗焕威权政权的示威时问道:"当摧泪瓦斯在汉城碰到中产阶级时会发生什么?"答案很快就明确了:摧泪瓦斯输了,在好几个国家,包括西班牙、巴西、秘鲁、厄瓜多尔和菲律宾,商业阶层,正是他们以前曾支持威权政权的产生,现在,在促进向民主化的过渡当中也扮演了关键的角色。相比之下,在城市中产阶级规模相对较小或相对薄弱的地方,如中国、缅甸、苏丹、保加利亚和罗马尼亚,要么民主化不成功,要么民主政治不稳定。

如果奥唐尼尔正确的话,在六十年代产生官僚威权主义的经济发展过程也因此在八十年代为民主化提供了动力。图 2 .1 就试图对导致这一结果的因果联系作一大致的描述。

迅速的成长。进入经济过渡带中等收入的国家,因此会在社会结构、信念和文化方面出现变化,这些变化有助于民主的出现。在某些国家,极高的经济成长率也产生了对现行威权政府的不满。在这些国家,七十年代中期开始过渡前的二十年,像西班牙、葡萄牙和希腊都经历了爆炸性的经济成长。在 1913 年到 1950 年之间,西班牙人均实物产出的年平均附和增长速度一直是负增长,而且在希腊和葡萄牙都不到 1%。在 1950 年到 1973 年间,这一速度在西班牙是 5 .2%,在葡萄牙是 5 .3%,在希腊是 6 .3%。这三个国家 1960 年到 1973 年间的国民生产总值的成长速度是百分之六到八,相比于其他西欧国家的百分之四到五;而且在 1960 年到 1980 年间的人均国民生产总值的成长速度也快于经济合作和发展组织(Organization for Eco - nomic Co - opera - tion and Development, OECD)的所有其他国家,除了日本。

快速的经济成长迅速地为民主产生了经济基础,而缓慢的经济成长创造民主基础的速度也相对地缓慢。不过,它却提高了人们的期望,加剧了不

平等,在社会组织当中产生了紧张和压力,这又刺激了政治动员和对政治参与的要求。例如,在希腊,在五十年代和六十年代期间,迅速的不平等的经济成长产生了"日益的觉醒、政治化、挫折和怨恨",这些又导致了"社会动乱和政治动员。"这些压力是 1967 年政变的一个重要原因,这次政变的原因之一就是要窒息这些压力。不过,经济成长在军政权统治下一直持续到 1973 年。该政权同时也追求两项相互冲突的政策。它"试图阻止并扭转民主化的进程。但是,与此同时,它却致力于实现迅速的经济成长和现代化。"社会挫折和政治不满迅速增加。到 1973 年底,油价的上涨造成了新的不满,该政权对这些不满要么使其自由释放,要么加强镇压。帕帕多普洛斯(Papadopoulos)试图转向自由化;而国立理工大学(National Technical University)的学生们却提出了更严重的抗议和更多的要求。于是,学生们遭到射杀,由伊奥尼迪斯所领导的强硬路线废黜了帕帕多普洛斯,结果他们自己在半年后因试图在塞浦路斯挑起军事对峙而自行垮台。

在西班牙,六十年代的"史无前例的经济成长"也造成了类似的矛盾。佛朗哥政权的领袖们希望这一成长会使人民大众知足常乐,对政治不感兴趣。"但事实上,迅速的经济变化却加剧并催生了西班牙社会中的重大冲突,同时也促进了文化、社会和政治方面的变化。这些变化使得该政权的合法性出现了问题。西班牙是一个农业社会,而且因为内战大伤元气。在这种农业社会基础之上建立的政治制度一旦碰到迅速变迁的工业社会所造成的紧张就显得不合乎时代的潮流。"迅速的成长产生的政治要求,又伴随着建立一种能够为民主提供经济和社会基础的经济制度。在六十年代,佛朗哥政府的计划部长(罗多,Laure - ano Lopez Rodo)曾预言,当西班牙的人均国民生产总值达到 2,000 美元时,它将变成民主国家。事实的确如此。这一过渡由于佛朗哥在 1975 年即时死亡而得到了进一步推进。如果他那时不死,如果胡安·卡洛斯不致力于缔造一个议会民主,两极的对立很可能导致社会暴力,也可能严重冲淡西班牙民主的前景。不过,正如历史所展示的那样,西班牙在 1975 年时存在着民主的经济和社会的前提条件,因此,老练而又有抱负的领导集团可以相对迅速而又平稳地实现民主化。

在六十年代后期和七十年代初期,巴西经历了其"经济奇迹"。从 1968 年到 1973 年,其人均国民生产总值的平均增长速度接近每年 10%。这加

剧了已经高度不平等的收入分配并使得一些人把巴西形容为资本主义发展的缩影,在这种发展中,跨国公司及其当地的伙伴获益,而当地的工人和农民却遭殃。这也导致厄内斯托·盖赛尔对巴西作出了这样的评价:"巴西干得很出色,但是巴西人却干得很糟",他是在1974年成为巴西总统的。在希腊导致军政权垮台,在西班牙导致个人独裁让位的这种迅速经济成长的压力也在巴西同样显豁出来。巴西的军事领袖们已经意识到这些压力,并决心要消解它。在梅迪奇(Medici)总统当政的最后一年,他开始考虑使用几种减压(distensao)的办法。盖赛尔总统及其最高顾问席尔瓦(Golbery do Coutoe Silva)将军开始了这一进程,并把它持续到1978年。菲格雷多(Joao Figueiredo)总统继续并扩大了这一进程,使之成为一种开放(adertura)的进程。这两任总统的行动避开了已经加剧了的社会冲突,并为民主铺平了道路。

从六十年代到八十年代,南韩和台湾所实现的成长速度在世界上也属最高的国家之列。这两个社会在经济上和社会上得到了深刻的改造。那里出现的要求民主化的压力却比欧洲和拉美社会发展得更慢,原因有二。第一,儒教文化传统强调层级结构、权威、社群、忠诚,这延缓了社会集团对政体提出强烈的要求。第二,与其他社会相比,在台湾和南韩出现的迅速经济成长发生在收入分配相对平等的格局之中。造成这种平等格局的原因有若干,其中包括四十年代末和五十年代初的土地分配方案和在此以前已经实现了的更高的识字率和教育水平。在巴西,与迅速经济成长相联系的不平等在这两个东亚国家基本上不存在。不过,到八十年代,经济发展已经达到了要求扩大政治参与的程度,这迫使两国政府开始了民主化的进程。

高速的经济成长不可避免地要产生对威权领袖的挑战。但它未必导致他们引入民主。在1960年到1975年之间,巴西的国民生产总值的年平均增长速度为8%。在相同的年份里,伊朗的国民生产总值增长速度为10%。在1980年到1987年间,中国的国民生产总值也以10%的年平均速度增长。这些成长率在这3个威权国家产生了高度不稳定的压力和紧张,加剧了不平等和挫折,促使社会集团对他们的政府提出要求。这3个国家的领袖们也是以三种不同的方式作出反应。盖赛尔开放了政权;伊朗国王则优柔寡断,迟疑不决。民主、镇压和革命是这三种选择的各自后果。

小结。从长远的观点看,经济发展将为民主政权创造基础。从短期看,迅速的经济成长和经济危机会瓦解威权政权。如果在没有经济危机的情况下实现经济成长,民主将能够缓慢发展,就像十九世纪的欧洲那样。如果不稳定的成长或经济危机出现而仍然没有达到过渡地带的富裕程度,威权政权就有可能垮台,但是用长命的民主政权来取代它们仍然很成问题。在第三波中,经济发展的实质程度与短期的经济危机或失败相结合是最有利于威权政权向民主政府过渡的经济公式。

第六节 宗教变革

在宗教方面的两项发展也促进了七十年代和八十年代的民主化。

在西方的基督教与民主之间存在着高度的关联。近代民主首先而且主要出现在基督教国家。到 1988 年,基督教或新教是主要宗教的 46 个国家中有 39 个是民主国家。这 39 个民主国家在整个 68 个以西方基督教为主要宗教国家中占了 57%。当然,相比之下,58 个以其他宗教为主要宗教的国家中只有 7 个,即 12% 是民主国家。民主在那些以伊斯兰教、佛教或儒教为主的国家尤其少见。

这种相关并不证明两者之间有因果关系。不过,西方基督教强调个人的尊严和教会与国家的分离。在许多国家,新教和天主教教会的领袖们在反对压迫性国家的斗争中成为骨干。因此,可以合理地假设,基督教的扩张将鼓励民主的发展。

六、七十年代基督教主要在哪里扩张呢?答案是:只在很少的几个地方。最明显的例子是南韩。南韩只是经历了很短暂的中断之后,首先在五十年代初,有了一个李承晚领导下的半民主文官政权和六十年代在朴正熙领导下的半民主军人政权,以及在七十年代和八十年代朴正熙和全斗焕将军领导下的军人独裁,向民主的过渡出现在 1987 年。到第二次世界大战结束时,韩国基本上是一个佛教的国家,并带有儒教的传统。人口中约有 1% 是基督徒。到八十年代中期,全国人口中的约 25% 是基督徒,其中五分之四是新教徒,主要是基督教长老会的教友,有五分之一是天主教徒。皈依基督教的人主要是城市的青年人、市民和中产阶级。他们信仰基督教的原因是来自韩国所发生的深刻的社会和经济变迁。正如一份报告书所描述的,"对那些来到城市的数百万人来说,以及对那些仍然留在面貌已经大为改观

的农村来说,韩国农业时代那种缺少活力的佛教已经失去了其吸引力。基督教由于其带有个人拯救和个人命运的讯息而在混乱和变迁的时代提供了一种更为可靠的安抚。"

基督教还为反对政治压迫提供了一种更加可靠的信念和制度基础。正如一位南韩人士所形容的:基督教"意义重大,因为它促进了平等的观念,和对独立于国家之外的某种权威的尊重。"儒教的威权主义和基督教与佛教的被动性被基督教的战斗精神所取代了。在 1974 年,5 位主教领导五千名罗马天主教徒举行了反对朴正熙总统军管政权的第一次大游行。反对运动的许多主要领导人,诸如金大钟、金泳三都是基督徒、新教徒或天主教徒,诸如像文益焕大主教和金友焕主教也是抨击军政府镇压行径的主要领导人。到八十年代初,教会已变成"反对政权的主要论坛"。在 1986 年和 1987 年金主教和其他天主教领袖以及主要的新教组织 - - 国民教会理事会(National Council ofChurches)都强烈支持要求直接选举总统的反对派运动。在与政府的冲突中,"教会和教堂为人权和正义的活动提供了制度的基础,以及为分享反对意见和信念提供了公共的空间。天主教的教士,罗马天主教青年天主教工人联合会(Roman Catholic Association of Young Catholic Workers)以及城市产业传教会(Urban Industrial Mission)和新教的牧师们都被卷入了政治,并开始代表反政府运动的一个重要部分。汉城的敏东大教堂(Myongdong cathedral)已经成为政治异议分子的象征性聚会地点。"因此,在某种意义上,韩国已经颠倒了韦伯(Weber)的关联(connec - tion):经济发展促进了基督教的扩张,而基督教会,其领袖和其成员是在 1987 年和 1988 年实现向民主过渡的主导力量。

鼓励民主化的第二项,而且更加重要的宗教发展是,罗马天主教会和许多国家的天主教会在其信条、领导方式、大众参与和政治结盟上所发生的深刻变化。从历史上看,新教和民主是相互关联的。在西方世界中,第一次民主冲动与十七世纪的清教革命是同时发生的。在第一波民主化浪潮当中,实现民主化的绝大多数国家是新教国家。第二次世界大战后的第二波国家在宗教上有多种色彩。不过,在六十年代,在这两个变项之间存在着很重要的关联。一项研究表明,在 99 个国家中,"新教徒的人口比例越大,民主的程度也就越高。"相比之下,天主教却与缺少民主或有限和后发的民主联系

在一起。李普塞已经注意到,"天主教似乎在第二次大战前的欧洲和拉丁美洲是反民主的。"

要解释这种关系可能有三个方面的原因。从信条上看,新教强调个人的良心、个人对圣经的自由理解以及个人与上帝的直接关系,天主教则强调教士的中介角色,这一点在拉丁的弥撒仪式中特别明显。其次,新教教会自身在组织方式上也更为民主,强调教友的至上性,同时没有主教,或者只有权力非常有限的主教。相比之下,天主教是一个威权性的组织,其等级有教士、主教、大主教和红衣主教,最后是教皇,这样几个级别构成,而且同时也强调教皇的一贯正确性。正如皮埃尔·特鲁多(Pierre Elliot Trudeau)所注意到的:天主教国家"在精神事务上是威权性的;而且,由于精神事务和世俗事务之间的界限非常细,甚至是混在一起,所以这些国家在世俗事务中甚至连点点人头数这种解决方式也不愿意采纳。"(这里点人头数指的是民主--译者注)最后,有一个韦伯命题:新教鼓励经济奋斗、鼓励资产阶级的发展、鼓励资本主义和经济财富,而这些又促进了民主制度的出现。

直到六十年代,人们用来解释宗教和民主之间关系的这些论点和关联似乎是无懈可击的。然而,现在情况已不再如此。七十年代和八十年代的第三波民主化已经基本上完全是、或者主要是天主教的民主浪潮。第三波中的第一批国家有两个(葡萄牙和西班牙)实现民主化的是天主教国家。然后,民主化横扫了六个美洲国家和三个中美洲国家。这股浪潮来到了菲律宾,即第一个实现民主化的亚洲国家,然后又折回到智利,并冲击了墨西哥,然后又在天主教的波兰和匈牙利,这个东欧的第一批民主化国家汇成波涛。在世界上的每一个地区,天主教国家都处于领头地位,而且,主要的天主教地区,如拉丁美洲,是民主化最全面的地区。从总体上看,在1974年到1989年间过渡到民主的国家中大约有四分之三是天主教国家。

这一点作何解释呢?当然,一个部分的答案是:到七十年代初期,世界上的大多数新教国家已经实现了民主。其中最主要的例外是东德和南非,新教教会的领袖们促进了这些国家以及南韩的民主化。不过,许多国家要想实现民主,它们就必须是天主教、东正教或非基督教国家。可问题仍然还在:为什么要是天主教国家?一个部分的解释是,大主教不利于民主,这又回到了前面的那个假设。在历史上,新教国家的经济发展速度比天主教国

家更为迅速,而且,取得了更高的富裕水平。天主教国家是些穷国。不过,从五十年代开始,天主教国家的经济成长率比新教国家高。当然,在很大程度上,这是因为它们总的经济发展水平较低。不过,经济成长无疑会促进几个天主教国家向民主的过渡。

导致天主教国家出现民主化大潮的一个更加普遍的原因是天主教会内部出现的变化。从历史上看,在伊比利亚、拉丁美洲和其他地方,教会总是与地方政权、拥有土地的寡头和威权政府关系密切。不过,在六十年代,教会改变了这一做法。教会内部的变革把一个非常有势力的社会机构变成了独裁政权的反对派,使这些政权失去了他们也许可以从宗教中得到的合法性,并为拥护民主的反对派运动提供了保护、支持、资源和领导。在六十年代中期以前,天主教会通常同威权政府相勾结,而且经常使这些政权合法化。在六十年代中期以后,教会几乎一致反对威权政权;在某些国家,比如巴西、智利、菲律宾、波兰和一些中美洲国家,它在努力改变这些政权中扮演了中心角色。大主教会由现状的防波堤变成了要求变革的力量,由拥护威权变成主张民主,这一立场的转变是一个重大的政治现象。五十年代的社会科学家们是正确的:即那时天主教是民主的一个障碍。不过,到七十年代,天主教成了拥护民主的力量,因为在天主教会内部发生了变革。"

这些变化发生在两个层次上。在全球层次上,变化是由教皇约翰二十三世(Pope John XXIII)所招致的。这些变化来自于他的风格、他的信仰以及他在他的通谕(en - cyclicals)中所详细阐明的主张。不过,最重要的变化来自第二届梵蒂冈教廷会议。这届会议是由他召集的,会议从 1962 年一直开到 1965 年。梵蒂冈第二届教廷会议强调进行社会变革的正当性和必要性,强调由主教、教士、俗人集体行动的重要性,以及帮助穷人的献身精神和社会与政治结构作出相应变革、个人的权利等。第二届梵蒂冈教庭会议强调,宗教领袖们有责任去"作出道德判断,而且一旦因为维护基本人权……使得这种判断变成必要时,还可以对政治秩序中的事务作出这样的判断。"1968 年在梅德林(Medellim)召开的拉丁美洲主教会议和 1979 年在普维布拉(Puebla)召开的上述会议以及主教们在其他地方的集会中都重申并详细阐述了这些观点。

还有一项同等重要的变化同时发生在天主教会中的大众参与和教士的

活动中。例如,正如胡安·林茨所指出的,在六十年代的西班牙:

新一代的教士在成长,而且其中许多人就职不久,同时来自农村的教士人数大量减少,而且这些人更加关注社会不公正,并与非基督教的工人阶级保持接触,社会学也加强了对宗教实践的研究,教士在巴斯克(Basque)地区和卡塔洛尼亚(Catalonia)地区也被当作是文化上的、语言上的少数派,而且其中最重要的是,梵蒂冈第二届会议产生了重大的影响,所有这些都导致了在青年天主教知识分子、俗人和教士中产生强烈的批判意识、不稳定和与权威的冲突。

在六十年代和七十年代的巴西,一种叫做群众性的教会社区(ecclesiastical base communities)迅速遍及全国,到1974年,其数量已达到四万个,而且这一发展赋予了巴西教会一个全新的特征。与此同时,在菲律宾形成了一个"基督教的左派",他们包括教士和草根阶层的活动家,其中有些人是马克思主义者,另一些人支持社会民主,这种社会民主既反对帝国主义,也反对共产主义。在七十年代末的阿根廷,教会戏剧性地摆脱了其以前的保守色彩,教士们动员了一场广泛的青年运动,这场运动导致了"教会意外地复兴"。在波兰和智利情况也类似,都出现了"教会的草根阶层政治化":"即教会的基础可以追溯到具有强烈攻击性的青年教士所发起的运动。他们强烈认同当地社会的愿望,并试图组织和保护真正负有代表性的和非暴力性的社会运动。"这些草根阶层的动员形成了新的潮流,而且与来自梵蒂冈的新主张所产生的潮流相汇合并缔造了一个新的教会,这种教会几乎毫无例外地反对威权政府。

在非共产主义国家,教会与威权政府的关系通常经历了三个阶段:接受、矛盾心理和反对。最初,教会机构中的保守分子通常处于支配地位,而且体现了教会作为政权的伙伴和社会和平防护者的历史地位。教会领袖们通常欢迎威权政府的现行体制。在西班牙,教会帮助佛朗哥取得了胜利,并长期支持他的政府。巴西的主教们在1964年的政变之后立即采取了一种"亲军政府的热情立场"。在阿根廷、智利和其他地方,教会也以类似的方式使军人接管者得到了合法化。

随着威权政权继续掌权,并通常加强了镇压,随着一个国家的整个教会机构都能感到从草根阶层到梵蒂冈之间出现的认同趋势,教会的立场也发

生了显著的变化。在巴西、菲律宾、智利、中美洲国家和其他地方,两股反对思想和活动的潮流开始在教会内部出现。一种是社会主义,或者说是"红色的",这一股思潮主张社会正义,攻讦资本主义的罪恶和强调绝对有必要帮助穷人,并常常同"解放神学"中的马克思主义者相携手。后者的影响并没有使得教会朝着民主的方向前进,而只是在除了尼加拉瓜外帮助动员了天主教徒以反对现行的独裁。同样,在许多国家中,还存在着一种温和的或者是"黄色的"力量(比如在菲律宾),这种由此而形成的反对力量通常包括教士、集团中的主要骨干,他们强调人权和民主。由于这些发展,天主教会的总体地位通常从与威权政权一味勾结转到对威权政权持既爱又恨的矛盾心理。

许多国家都会在教会与国家的关系上在某个时候出现一个突破点,而这个时刻通常都发生在全国性的主教会议或最高教会领导人公开使教会处于反对政权的地位之时。在智利,军政权掌权之后粗暴地践踏人权,导致了教会与政权很早就决裂,并导致了在 1976 年 6 月成立了牧师会社(Vicariate of Solidarity)。在巴西,在军政府执政不久,教会也与政府决裂,那时,巴西全国主教会议(NationalConference of Brazilian Bishops)发表了一篇声明,斥责政府的国家安全主张是"法西斯式的"主张,并且为积极的教会反对活动铺平道路,他们提醒巴西人注意纳粹德国,在那里,基督徒"接受了政府的主张,而不承认他们与基督教的真正要求相矛盾。"此后不久,圣·保罗主教戏剧性地确认了这一决裂,当时,他拒绝为巴西的军人总统作生日弥撒,以故意表示轻蔑。在西班牙,政府和教会的决裂出现得较晚,只是在 1971 年 9 月于马德里召开的一次主教和教士大会上才使这一决裂公开化。对西班牙的教会来说,这是一次意外的民主集会,其会议纪要得到了广泛的报道,并给西班牙人"上了一堂民主课",同时也通过了决议,拥护"表达自由、结社自由和公共集会自由的权利。事实上,也拥护所有在佛朗哥政权期间在行使上受到限制的权利"。由于这次会议,"教会明确与国家脱钩,并放弃了为政权提供合法性的角色。"这些变革受到了梵蒂冈的通力支持。在菲律宾,政府与教会的决裂出现在 1979 年,那时,红衣主教辛(Cardinal Jaime Sin)要求结束军管,并举行没有马科斯参加竞选的新选举。在阿根廷,政教分离出现在 1981 年。当时,教会散发一份文件,内容是有关"教会与国民社

会"(Church and NationalCommunity)。在危地马拉,教会停止充当现行秩序的辩护者,并变成拥护社会正义、改革和民主的拥护者,那时,即在 1983 年和 1986 年间,主教们发布了"一系列大约有 15 封写给教民的公开信和公开的声讨檄文,所有这些文件都呼吁尊重人权,要求进行社会、经济和土地改革。"在萨尔瓦多,由罗慕洛(Romero)领导的教会也在 1977 年后同样与政府决裂了。

几乎在上述每个国家,教会领导人都谴责政权,政权对教会人员、活动家、出版物、组织和财产进行了猛烈的报复。教士和教会工作人员常常被投入监狱,受到折磨,而且偶尔被杀害。这就产生了烈士。结果常常是教会与国家之间在政治、意识形态和经济上处于全面的对峙状态,教会在巴西变成了威权国家的"最公开的反对者",在智利,教会变成了"反对政权的道德力量的中心",在菲律宾和其他国家,教会变成了谴责压迫、捍卫人权和推动向民主过渡的主要组织。一个很有意思的意外是在天主教传统很深的波兰。在那里,从 1980 年开始,团结工会开始垄断了主要反对党的角色,而且波兰教会在小心翼翼的约瑟夫 · 格伦曾(Jozef Glemp)主教的领导下数年来一直在政府与反对派之间扮演着调解人的角色。

全国性的教会为它们反对威权主义的战争动用了许多资源。教会组织和教会建筑物为政权的反对者提供避难场所和生活资助。教会的电台、报纸、期刊详细陈述反对派的事业。例如,在巴西,教会作为一个全国性和群众性的组织,有一个"全国性的成员网可供动员"。在某种意义上,这是一种潜在的全国性的政治机器,它有千千万万的教士、修女、平信徒活动家,他们可以为反对派的抗议提供大众的影响力。教会常常都有一些政治技巧都非常高的领袖,诸如巴西的阿恩斯(Arns)红衣主教,菲律宾的辛主教,萨尔瓦多的罗慕洛主教和韩国的金主教。教会创立了许多组织,诸如智利的教士会众来支持反对派的运动,在菲律宾,成立了第二次争取自由选举全国运动来推动回到选举程序和确保公正的选举。(第一次争取自由选举的全国运动是由美国的中央情报局在 1953 年因为类似的目的而创设的)

此外,教会当然也是一个跨国性的组织。有时各国教会可以通过梵蒂冈或其他国家的教会以及其他国家的天主教来施加影响。比如,巴西教会就"通过梵蒂冈以及在欧洲和美国的同情的牧师和平信徒以及巴西之外的

其他人权活动家们来动员其支持力量,因此他们常常在美国和欧洲的报纸上发表抗议文章,来自这些地方的批评使得巴西的军人特别不自在。"

随着约翰·保罗二世(John Paul I I)就任之后,教皇和梵蒂冈在教会反对威权主义的斗争中进入了舞台中央。1979 年 3 月,约翰·保罗的第一份通谕中,谴责了违背人权的行径,而且特别公开声称教会是自由的"卫士",而"自由是人类真正尊严的条件和基础"。教皇的访问也开始起着关键的作用。教皇似乎以教皇陛下的身份在民主化的关键时刻露面:波兰,1979 年 6 月,1983 年 6 月,1987 年 6 月;巴西,1980 年 6 - 7 月;菲律宾,1981 年 2 月;阿根廷,1982 年 6 月;危地马拉、尼加拉瓜、萨尔瓦多、海地,1983 年 3 月;韩国,1984 年 5 月;智利,1987 年 4 月;巴拉圭,1988 年 5 月。

就像他对其他地方所作的许多访问一样,这些访问的目的几乎总被说成是纯宗教性的。而其影响则总是政治性的。在某种情况下,例如,在韩国和菲律宾,当地的民主化支持者抱怨教皇没有更加鲜明地支持他们的事业。然而,更通常的是,他非常明确地支持当地教会反对威权政府的斗争,而且在波兰、危地马拉、尼加拉瓜、智利、巴拉圭和其他地方,他鲜明地把自己划入反对威权政权的行列。当然,他的最大的影响是在波兰,据波兰的一位主教说,他 1979 年对波兰进行的那一次戏剧性的访问改变了"人们恐惧的心理,恐惧警察和坦克、恐惧失去自己的工作、恐惧得不到晋升、恐惧被赶出学校、恐惧得不到护照,人们知道,如果他们停止恐惧,这个制度将无能为力。"阿什(Timothy Garton Ash)观察到,这场"第一次大朝圣"是共产主义在东欧"终结的开始"。"在这里,我们第一次看到大规模的、持续的、然而是格外和平的和自我节制的表现出社会的团结以及温和的人群反对党国(Party - State),这是 1989 年变革的标志和主要的国内催化剂,在东欧的每个国家都是如此,除了罗马尼亚(即使在罗马尼亚,群众也并未首先使用暴力)。"1987 年,教皇在智利碰到皮诺切特(Pinochet)时,详细地说出了他的使命与民主的关系:"我不是民主福音的宣讲者;我是福音书的宣讲者。当然,人权中的一切问题都与福音书中的启示有关;而且,如果民主意味着人权,那么,它也属于教会的使命。"

最后,教会领袖和教会组织也不时地在民主化进程中的关键时刻从政治上介入。在 1978 年的多米尼加,教会谴责了试图停止统计选票并延长总

统贝拉盖尔(Belaguer)任期的做法。在 1989 年的巴拿马,教会领袖们同样谴责诺列加在选举中作弊的行径,并呼吁巴拿马军队不服从要求他们向反对派的示威者采取行动的命令。在尼加拉瓜,布拉沃(obando y Bravo)红衣主教组织了反对桑蒂诺(Sandinista)政府的反对派。在智利,弗雷斯诺(JuanFracisco Fresno)像他的前任恩里格斯(Raul Silva En - riquez)红衣主教一样,一直站在反对皮诺切特政权的最前列,并在 1985 年把 11 个政党的政治领袖召集起来,签署全国协定来要求进行宪政改革和选举的过程中扮演了积极的角色。在韩国 1986 年要求民主运动的关键时刻,金主教采取了公开的政治行动,拥护要求"进行修宪"的必要性,以及表明"我们必须在韩国立即实行民主。"

教会领袖的最极端的政治介入无疑是在菲律宾。红衣主教辛通过协商在阿基诺和劳雷尔(Salvador Laurel)之间达成了协议,并把反对派的选票集中起来。在选举前的一个月,这位红衣主教向菲律宾的二千个教区发了一封信,号召天主教会选举那些"体现福音中人道、真理、廉洁、尊重人权和生命的价值"的人。当然,这种作法不可能完全澄清人们心中对这位主教究竟在支持谁的疑问,但在此后,他实质上已经在明确拥护阿基诺。在马科斯试图在选举中舞弊和军人在克雷姆(Craeme)军营采取反叛行动之后,他通过教会组织和教会电台以军方的身份动员民众。"对于宗教在三天反叛中所扮演的角色不能被错误地理解为修女和牧师们站在人墙的前列,反叛的将军们在人群之前竖起圣母玛丽亚的塑像。在马科斯最后逃到夏威夷(Ha-waii)之后,辛主教在鲁内塔(Luneta)主持了一个凯旋式的庆祝胜利的感恩弥撒,高唱:'科丽(Cory),科丽'(科拉松 · 阿基诺的昵称 - - 译者注),并且飘荡着天主教的教旗。"辛主教在结束一个政权和改变国家的政治领导中扮演了比十七世纪以来任何天主教教士更加积极和更加有影响的角色。

总之,要不是天主教会内部的变革以及由此而导致的教会针对威权主义而采取的行动,第三波过渡到民主的国家就会少得多,而且许多国家的民主化浪潮会出现得更晚。在一个又一个国家,民主和威权之间的选择人格化地变成了主教与独裁者之间的冲突。天主教在造就七十年代和八十年代民主化浪潮的广泛性力量中的地位仅次于经济发展。第三波的逻辑就像是一美元纸币图案上的十字架。

第七节 外部势力的新政策

外国政府或机构的行动也许会影响、甚至是决定性地影响到一个国家的民主化。正如罗伯特·达尔所指出的,在 1970 年 29 个民主国家中,有 15 个民主政权要么是在外国统治期间建立起来的,要么是在从外国统治下独立后建立起来的。外国的势力也可以推翻民主政权,或是阻止一个国家走向民主。外部势力甚至可以加速或者是阻碍经济和社会发展对民主化的影响。正如所指出的那样,当一些国家达到特定的社会、经济发展水平时,它们就进入了最可能朝民主化方向过渡的地带。在一个国家还没有进入这一地带时,外部的影响可以导致这个国家作出试图实现民主化的努力,甚至同样在一个国家达到这一发展水平之后,外部的因素也可以阻碍、甚至阻止民主化。例如,乔纳森·桑沙因认为,1830 年之前的外部影响基本上是反民主的,因此阻止了民主化。不过,在 1830 年到 1930 年之间,外部环境在民主化方面是中性的;因此,在不同国家民主化的进程多多少少是由经济和社会发展决定的。有点类似的是,在第一次世界大战中的协约国在中欧和东欧国家造就了民主制度,而这些国家(除了捷克斯洛伐克)在社会和经济上还没有为民主制度作好准备,因此这些民主制度很难长久生存下去。在第二次世界大战之后,苏联的干预阻止了在东欧国家创立民主制度,如捷克斯洛伐克、匈牙利和波兰,而这些国家那时在经济和社会上已经为民主化作好了更为充分的准备。同样,非殖民化所产生的许多新国家也建立了以它们的殖民国为原型的民主体制,但是,当地的经济和社会环境极端不适合民主(如非洲)或是对民主发展形成了巨大的障碍。

外部的行动者可以对第三波民主化作出重大的帮助。的确,到八十年代末,世界上主要的权势和影响来源,如梵蒂冈、欧洲共同体(the European Community)美国和苏联都在积极地促进自由化和民主化。罗马(Rome)使天主教国家的威权政权失去了合法性;布鲁塞尔(Brus - sels)为南欧和东欧的民主化提供了动力;华盛顿(Wa - shington)则推进了拉美和亚洲的民主化;莫斯科(Moscow)消除了阻碍东欧民主化的障碍。在上述每种情况下,这些外部机构的行动反映了它们在政策上的重大变革。若是没有这些政策上的变革和外部行动者的这些影响,第三波民主化受到的限制会多得多。

欧洲机构。欧洲共同体起源于1951年在法国、西德、意大利和其他三个低地国家之间签订的条约,这项条约创立了欧洲煤炭钢铁共同体(the European Coal and SteelCommunity)。在1957年,罗马条约又创立了欧洲核能共同体(the European Atomic Energy Community, Euratom)和欧洲经济共同体(the European Economic Community)。同样,成员国还是上述6个国家。在1969年,这三个机构被合并为欧洲共同体。由于戴高乐(de Gaulle)否决了英国在1963年加入欧共体,所以上述新合并共同体的成员仍然只有巴黎条约的最初6个缔约国。不过,在1970年,欧洲共同体改变了作法,并同挪威、丹麦、爱尔兰和大不列颠就加入共同体问题开始进行谈判。在1973年,后3个国家成为欧洲共同体"第一次扩大"中加入的成员国。到七十年代中期,在东南欧进一步扩大欧共体成员已经成为一个中心问题。

欧共体方面在发展方向上所进行的调整与发生在地中海欧洲的民主化进程是一致的,并因此而得到加强。对希腊、葡萄牙和西班牙来说,民主化和加入欧洲共同体是携手并进的。它们都希望获得欧共体的成员资格,而且甚至从经济的理由上看,加入欧共体也是非常必要的;一个国家要想作欧共体成员国首先必须实行民主政治;因此民主政治是经济增长和繁荣的基础性一步。与此同时,欧共体的成员身份会加强对民主的义务并提供防止回归到威权主义的外部依托。当新的民主国家申请加入欧共体时,现有的成员"只能接纳它们。而且赞同扩大欧共体会很快地获得普遍的认同。"

希腊自1962年起,一直是欧共体的联系国。当1974年结束军人独裁时,希腊的新领袖们迅速地开始发展其与欧共体的关系,并在1975年6月正式申请成为欧共体的正式成员。卡拉曼里斯(Karamanlis)政府和支持这一举动的希腊人希望以此促进经济发展,为希腊产品尤其是农产品找到进入西欧市场的渠道,同时减少对美国的依赖,而且也为了抗衡土耳其和斯拉夫国家而加强同西欧国家的关系。不过,同样重要的是,希腊政治中的中间派和保守集团承认加入欧共体会"为希腊羽毛初丰的民主制度提供最好的保障"。

在七十年代中期的西班牙和葡萄牙,人们普遍希望强调他们国家的欧洲身份。旅游、贸易和投资使得西班牙成为欧洲的一部分。同样,葡萄牙对

外贸易的一半是与欧共体进行的。胡安·卡洛斯强调,西班牙的使命在欧洲,而且与欧洲连在一起。斯宾诺拉将军说:"葡萄牙的未来与欧洲是明确地连在一起的。"这些情感在两个国家的中产阶级中特别强烈,这也为民主运动提供了社会基础。葡萄牙在 1977 年 3 月申请欧共体成为欧共体的成员;西班牙是在 1977 年 6 月。如同在希腊一样,在这两个国家民主的确立都被看作是确保欧共体成员的资格带来经济好处的必要条件,而且欧共体的成员资格也被看作是民主稳定性的保障。在 1981 年 1 月,希腊变成了欧共体的正式成员,五年之后,西班牙和葡萄牙也成为其正式成员。

在葡萄牙,欧共体对民主化的影响不仅仅局限在被动地提供经济动力和政治保护。西德政府和社会民主党(the Social Democratic Party, SPD)主动积极介入与东德统治集团的斗争,并为葡萄牙政府和葡萄牙的社会党人提供了实质性的资源。他们通过这样作也提供了一种模式。一种动力和一种手段,这样使美国也加入进来,并向为民主而战的社会力量提供了实质性的经费资助。在苏联为共产党人提供了大量的财政经费这一情况下(估计为四千五百万到一亿美元),在 1975 年,由德国人所领导的西方介入对葡萄牙的民主化至关重要。

第三波的开始或多或少与欧洲安全与合作会议(theConference on Se-curityand Cooperation in Europe,CSCE)及赫尔辛基最后决议(the Helsin-ki FinalAct)是相互契合的,这以后被称作是赫尔辛基进程的开始。在这一进程中有三个因素影响到东欧人权和民主的发展。首先,在最初和以后召开的各次会议中都通过了一系列为民主和自由提供合法性以及为对每个国家的这些权利进行国际监督而通过的一系列文件。有 35 个欧洲和北美国家政府首脑在 1975 年 8 月所签署的最后决议中提出把"尊重人权和基本自由包括思想自由、信仰自由或宗教自由"当作十项原则中的一项。决议的第三部分详细阐述了政府在促进资讯自由流动、少数人的权利、旅行自由和家庭团聚方面所应承担的责任。在 1989 年 1 月,维也纳举行的欧安会最后文件中包括了有关人权和基本自由的更加详细的规定。同时它还创立了有关人权会议,这次会议先是于 1989 年 5 月和 6 月在巴黎召开的,然后是 1990 年 6 月在哥本哈根召开的。后一次的会议通过了一项全面性的文件,以保障法治、民主、政治多元化和组织政党的权利以及自由和公平的选举。大约

在 15 年的时间内,欧安会的国家就这样从只宏扬有限的人权到保障所有的民主自由和制度。

第二,赫尔辛基最后决议在美国也受到许多人的攻击,指责它使苏联在东欧划定的边界得到了合法化,而只换取了苏联对遵守某些人权所作出的相对没有意义的承诺。然而,随后,欧安会在贝尔格莱德(1977 - 1978)、马德里(1980 - 1983)和维也纳(1986 - 1989)举行的历次会议却为美国和其他西欧国家提供了向苏联和东欧国家施加压力,要它们履行赫尔辛基承诺,并要求它们关注和纠正违背这些承诺的一些具体作法。

最后,赫尔辛基进程也导致在这些国家中成立委员会或观察小组来监督决议的遵守情况。尤里 · 奥尔诺夫(Yuri Orlov)和其他的一些苏联异议分子在 1976 年 5 月建立了第一个这样的集团,随后,捷克斯洛伐克又成立了七七宪章(Charter'

77)团体以及在其他国家也成立了类似的委员会,这些团体虽然常常受到其政府的迫害和压制,但是却构成了要求民主化的国内力量。

赫尔辛基进程对东欧民主化的影响虽是有限的但却是实在的。共产党政府承认西方在人权标准上提出的原则,这就使他们在违反这些权利时受到国际和国内的批评。赫尔辛基是可供改革者用来开放其社会的动力和武器。在至少两个国家这种影响是十分直接的。在 1989 年 9 月,具有改革倾向的匈牙利政府使用其对个人移民自由的承诺(这项承诺在维也纳会议的结束文件中有具体规定)来违反其与东德政府的协定,让东德人通过匈牙利前往西德。这一过程启动了一系列的事件,这些事件导致了东德统治者的垮台。在 1989 年 10 月,欧安会在保加利亚举行的有关环境的会议激发了在索菲亚(Sofia)举行的游行示威,而这次示威受到了政府的粗暴镇压,从而开始了一系列导致在随后一个月废除死硬的独裁者日夫科夫(Todor-Zhivkov)的事件。

欧洲共同体积极地推动了民主化,而且成为欧共体成员,这对想要民主化的国家也是一个动力。欧安会是一个使共产党政府承诺实行自由化的进程,也是使其国内异议分子和外国政府迫使他们实现自由化的努力得到合法化的过程。欧安会虽然没有创立民主,但它却有助于支持东欧和苏联的政治公开。

美国。美国在其他国家促进民主和人权的政策是在七十年代初开始发生变化并在 1973 - 1989 年间经历了四个阶段。在六十年代末和七十年代初,这些目标在美国的外交政策中占据相对次要的地位。进步同盟(the Alliancefor Progress)的积极主张被搁在一边;那时,政府和国家都全力关注于越战;尼克松总统和亨利·基辛格在外交政策上采取一种现实政治的方法。不过,在 1973 年,潮流开始向另一个方向转变。国会首先发起变革倡议,并由唐纳德·弗雷泽(Donald Fraser)众议员在国际组织与运动的小组委员会(Sub - communittee on International Organiza - tion and Movements)中举行了 15 次听证会,时间是在 1973 年的下半年。该小组委员会在 1974 年的报告中敦促美国把促进人权作为主要的外交政策,并建议采取一系列行动促进这一目标。在 1974 年国会在援外法案(the Fo - reign Assistance Act)、互助法案(the Mutual AssistanceAct)和贸易改革法案(the Trade Reform Act)中增加了人权修正案。三年之后,它又同样对国际金融机构法(theInternational Financial Institutions Act)作了类似的修正。这些修正案通常规定,对那些犯有大规模侵犯人权的国家不得提供援助,除非总统认为有绝对的理由需要这样作。在 1974 年、1975 年和 1976 年期间,国会对人权的关心及对违背人权者实行经济制裁的想法已变得十分明确。

美国政策的第二个阶段,始于卡特(Carter)政府 1977 年掌政。卡特使人权成为其竞选运动的一个主题,而且,人权也成为在他执政第一年期间的对外政策的一个重要特征。总统的行动(例如,在就职后不久,他就致信安德列·萨哈罗夫[Andrei Sakharov],和他在白宫接待弗拉基米尔·布克夫斯基[Vladimir Bukovsky]),由总统、国务卿和其他政府成员所发表的演说和声明终止对几个国家的经济援助以及提升政府机构中人权组织的地位,所有这些都用来强调人权在美国外交政策中的中心位置,正如卡特总统所形容的:把人权纳入"世界议事日程"之中。

里根(Reagan)政府一执政就使得其对外政策与其前任有所不同。其中的一个重要因素是,他批评卡特的人权政策,因为这种政策只关注践踏个人的权利,而不关注拒绝人权的政治体制。最初,里根政府对拉美和亚洲的"威权"国家的人权问题轻描淡写,而强调有必要向共产党政权挑战。不

过,到 1981 年底,在国会和拉丁美洲的民主过渡的压力下,美国行政当局开始改变其立场,里根政府在 1982 年 6 月向国会所作的报告中表现出了一个变化。到 1983 年和 1984 年,美国的政策进入了第四阶段。其特点是政府采取积极行动以促进共产党和非共产党的独裁国家的民主变革。其象征是美国承诺成立全国民主基金(the National Endowment for Democracy)。这样,卡特和里根政府最后都走了一条类似的"道德主义的"途径来促进国外的人权和民主。

在第三波中美国政府用了种种手段,包括政治的、经济的、外交的和军事的来促进民主化。它们包括以下若干方面:

(1)由总统、国务卿和其他官员发表声明拥护民主化的总趋势和具体国家的民主化进程;由国务院每年对各国的人权状况作出评估报告;由美国新闻总署、美国之音、自由欧洲电台和自由电台宣传民主思想;

(2)经济压力和制裁,包括由国会限制或禁止美国对 15 个国家的援助、贸易或投资;在另一些情况下则由行政部门终止援助;同时在由多国金融机构提供贷款时投反对票或弃权票;

(3)外交行动,包括启用新一族积极"推进自由"的美国大使(其中的典范是 1975 年出任葡萄牙大使的福兰克·卡卢奇 Frank Carlucci),这些人中包括出任乌拉圭和尼加拉瓜大使的劳伦斯·佩左罗(Lawrence Pezzullo)、出任菲律宾大使的史蒂芬·波斯沃斯(Stephen Bosworth)、出任萨尔瓦多、巴基斯坦和巴拿马大使的迪恩·辛顿(Deane R .Hinton)、出任秘鲁、玻利维亚和萨尔瓦多大使的埃德温·考尔(Edwin Corr)、出任巴拉圭大使的克莱德·泰勒(Clyde Taylor)、出任智利大使的哈里·巴恩斯(Harry Barnes)和出任匈牙利大使的马克·帕尔莫(MarkPalmer);同时也还包括美国南方司令部总司令在厄瓜多尔和智利施加的影响;

(4)对民主力量进行物质支持,包括由中央情报局(the Central Intelligency Agency,CIA)在 1975 年为葡萄牙社会党所提供的可能达数千万美元的援助,对波兰团结工会的实质性财政援助以及由国际开发总署(the Agency forInternational Development, AID)和由全国民主基金会提供的数百万美元,以确保 1988 年在智利举行对皮诺切特将军的一次公平的全民投票,还在 1979 年向尼加拉瓜提供经费以促进其民主化;

(5)军事行动,包括卡特政府在多米尼加共和国部署军舰,以确保在1978年的选举中选票统计的公平进行,里根政府在1983年入侵格林纳达以及布什政府命令军用飞机飞向马尼拉上空,以示支持阿基诺在1989年入侵巴拿马;在菲律宾和萨尔瓦多的由民主选举产生的政府在与左派叛乱组织的战斗中提供军事援助,以及为在阿富汗、安哥拉、柬埔寨(Cambodia)和尼加拉瓜进行反对非民主政府的叛乱活动中提供财政支持;

(6)多边的外交,包括由卡特和里根任命马克斯·坎佩尔曼(Max Kampelman)在贝尔格莱德和马德里进行欧安会谈判中就赫尔辛基协议中第三部分的谈判向苏联施加压力,以及通过动员联合国诸机构来反对一些臭名昭著的侵犯人权的国家。

这些行动在多大程度上会有助于民主化呢?无疑,最重要的作用是使得人权和民主成为国际关系中的一个重要问题。国际人权同盟(the International League for HumanRights)注意到,在1977年,人权"第一次在许多国家中成为国家政策的一个主题",而且成为"在国际组织的讨论中和世界新闻媒介中寄予更大关注的焦点,导致这种变化的一个最重要的因素是卡特总统和美国的人权政策"。正如亚瑟·施莱辛格(Arthur Schlesinger)所写到的:卡特的人权运动"改变了国际环境,把人权纳入了世界的议事日程当中,同时也纳入了世界的良心之中。"里根总统在其就任的第一年就制定了"民主规划",其在1982年对国会的演说,1984年全国民主基金会的创立以及其在1986年3月向国会发表的咨文中,再加上美国外交官在一系列国家的活动都有助于使民主化一直成为八十年代国际事务的一个焦点,同时也加强了有利于民主的全球性总体思想环境。

在某些国家,美国的角色是直接的和关键性的。就像主教和教皇的公使一样,美国的大使不时地促成反对派的团体之间达成协议,并在这些团体与威权政府之间充当调解人。在1980年、1983年和1984年,美国政府出面干预阻止在萨尔瓦多、洪都拉斯和玻利维亚策划中的军人政变。在1987年,里根总统和舒尔茨国务卿规劝韩国的全斗焕总统与反对派保持对话,而且国务院还对韩国的军方发出了"严厉的警告",不要试图进行政变。1989年1月,在秘鲁一场军事政变似乎迫在眉睫;美国大使有力地宣布美国反对这一政变;结果政变没有发生。在好几种场合下,美国政府采取行动以反对

军事政变维持了菲律宾的民主。美国在这些国家和其他国家的行动也许是决定性的,也许不是。但是它们在支持民主中的作用却是重大的。事实上,在卡特、里根和布什的执政期间,美国政府采纳的是一条民主版本的勃列日涅夫主义(Brezhnev doc - trine):在其势力范围之内不允许民主政府被推翻。

卡特和里根的努力所发生的影响当然是因不同的国家而异,而且要评判在每一个国家所产生的影响需要作出极大的努力。也许可以从两个方面来进行衡量。一个是从这些政策要使之受益的人这一方面来衡量。例如,在 1989 年,1981 - 1984 年在位的厄瓜多尔民主总统胡尔塔多(Osval do Hurtado)说:"美国从未像今天这样致力于民主制度;若是没有卡特和里根总统所奉行的拥护民主的政策,拉丁美洲的某些民主进程绝不会出现,也不会达到今天这样的成功。"在 1989 年 12 月,即乌拉圭自 1971 年以来出现的第一位民主选举总统就任刚满一周年,胡里奥·桑格内蒂(Julio Sanguinet-ti)表达了类似的情感:"卡特政府的许多政策对乌拉圭的民主化进程是最重要的外部影响。在独裁的那些年代里,我们这些处于反对地位的人实际上是在黑暗中进行抗争。我们在为数不多的支持来源中有一个就是美国政府的政策。这一政策不断地寻找践踏人权的行为。"在菲律宾,辛主教在对反马科斯所作的成功斗争进行评价时观察到,"没有美国的帮助没有一个人会在这里取胜。"即使苏联也感受到了这一影响。大赦国际莫斯科分部的领导人在 1980 年评论道,"我不知道卡特能否被写进美国历史,但是他因为这项政策已经被写入了俄国历史。"

判断美国对民主化所产生影响的第二个尺度是那些要求维持独裁的人。在卡特和里根政府期间,巴西、阿根廷、智利、乌拉圭、菲律宾、苏联、波兰和其他国家独裁政权的最高领导人们一再苦苦抱怨美国"干涉"他们的内政。这一证据强烈表明在多数情况下这些抱怨是有正当理由的。

许多专家所观察到的情况也加强了由当事者对这些国家所作的判断。根据路易斯·阿布加塔斯(Luis Abugattas)的观察,1977 年在秘鲁:

这样重新民主化。由于卡特政府的人权政策以及

外国的债务谈判来获得外部合法性的必要性达到了加

强。自 1976 年以来,与国际货币基金组织(IMF)

的谈判一直是中断的,而且军政府没有能力恢复这些谈判,因为他们不愿意采纳国际货币基金会所要求的"休克政策"(Shock policies)。民主的开放引起了美国国务院的关注,朝着这个方向每前进一步都得到了积极的回应,例如增加对该政权的援助。此外,美国的大使馆也接到命令,要求反对右翼军官和地方的顽固派,因为他们试图使军人在南美国家长期掌政,并公开表明卡特政府不接受这一选择。如果重新民主化在1976年7月之后还是一种可能性的话,那么到1977年7月之后,这已成为一个事实。

在厄瓜多尔,美国的压力"似乎是阻止1978年威权复辟"的三个要素中的一个,而且当费布雷斯-考得罗(Febres-Cordero)总统要求终止1985年中期选举时,他最终不得不"在受到美国大使馆的重大压力下如期举行选举"。在1984年当玻利维亚的总统被保安人员绑架时,他是由于"受到工人、军队中的效忠力量和美国大使馆的严重反对"时才得以释放的。在多米尼加,民主化被贴上了"'来自外部的'变革"这一标签,因为美国出面干预了,而且直到第三次干预才确保对1978年选举的投票进行公正的统计。在智利,"持续的美国压力"有助于使在1988年对皮诺切特政权进行自由和公正的全民投票成为可能。里根政府在鼓励向智利、萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯这些国家的民主化方面具有特别的影响,因为这些国家的军队基本上对里根政府持友善的态度。

美国在促进其他国家民主化方面最公开的和最有争议的努力是国会重新通过被里根否决了的1986年对南非进行制裁的全面反种族隔离法(the Comprehensive Anti-Apartheid Act)。在有关这一措施辩论中,支持者认为,制裁将会对南非的经济产生重大影响,会促使南非政权尽快结束种族隔离。持反对意见者则争辩道,制裁会严重地影响到南非的经济,会消除黑人的就业机会,会恶化黑人的生活标准和改进的前景。这两种主张都有言过其实之处。美国的制裁和欧洲共同体不太严厉的制裁对八十年代的南非经济形成了某种冲击。尚不清楚的是,它们是否对南非摆脱种族隔离的运动产生重大的影响。这一运动始于1979年,其直接原因是南非的经济发展、

向黑人开放熟练工种、允许设立合法的黑人工会和改善黑人的教育、允许劳工自由流动及增加黑人的购买力方面的必要性。种族隔离与相对贫困的农业经济是相互一致的;它与复杂的、富裕的、城市的工商业经济是不能并存的。正如在其他国家一样,经济发展产生了政治自由化。美国和欧洲在八十年代的制裁无疑影响到南美白人的心理和孤立感,同时也为摆脱种族隔离提供了额外的诱因。制裁可能影响到这一进程的速度和性质,但是其影响与南非国内经济和社会变迁的影响相比则是相对次要的。

对美国在第三波民主化的角色不可能在这里作出确定性的评估。不过,从总体上看,似乎美国的支持对多米尼加共和国、格林纳达、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、乌拉圭、秘鲁、厄瓜多尔、巴拿马、菲律宾的民主化至关重要,而且它也是葡萄牙、智利、波兰、朝鲜、玻利维亚和台湾民主化的促进因素。如同天主教会所起的作用一样,若是没有美国参加这一进程,向民主过渡的国家将会少得多,而且时间上也会晚得多。

苏联。八十年代末,东欧出现的民主化是苏联政策出现变革的产物,这种变革比国会和卡特总统在七十年代美国政策中所作出的变革意义更为深远、更富有戏剧性。米哈伊尔·戈尔巴乔夫总统废除了勃列日涅夫主义,而且向东欧各国政府和反对团体转达了这样一个明确的信息:苏联不会采取行动来维持现有的共产党独裁,相反苏联赞同采取经济自由化和政治改革。戈尔巴乔夫支持和期待政治改革的程度究竟有多大,这一点还难以确定。但毫无疑问的是,他赞同解除像东德的昂纳克(Erich Honecher)、保加利亚的日夫科夫和捷克斯络伐克的雅克什(MilosJakes)这样的老保守派领导人的职务,并用主张改革的共产党人士来取代他们,因为这些人会成为他的天然同盟军。尚不清楚的是,他是否也赞同在东欧国家实现全面的民主化,以及是否主张取消苏联在所有这些社会中的影响。然而,这却正是他的行动所产生的后果。

苏联的新政策为废黜现有的共产党领导人、非共产党团体参与权力以及通过竞争性选举产生政府,开放与西欧的边界,加强朝向市场导向的经济体制迈进的努力敞开了大门。波兰在1988年至1989年的过渡显然主要来自于其内部的发展。不过,在1989年8月,据报道,戈尔巴乔夫出面干预敦促共产党领导人加入团结工会领导的政府。在9月,苏联人没有反对匈牙

利人开放他们与西方的边界。在 10 月初,戈尔巴乔夫访问了东柏林,并宣称"那些不肯改革的人将会付出生命的代价",这导致了昂纳克的下台。克林姆林宫明白表示苏联军队不会被用来镇压在莱比锡和其他城市的抗议。在 11 月,苏联人通过鼎力协作,在保加利亚废除了日夫克夫作为党的主要领导人的职务,建立了一个在彼得·姆拉季诺夫(Petar Mladenov)领导下的改革派政府。至于捷克斯洛伐克,据报道,戈尔巴乔夫在 1989 年夏天敦促改变雅克什和阿达梅奇的领导体制。同年 11 月,苏联人表示,他们将在 1968 年的入侵事件上认错。这样就使捷克的共产党的领导集团失去了合法性。同时苏联人还严厉警告捷克人不要用武力来阻止变革。

在拉丁美洲和东亚,美国人运用其影响促进了民主化;在东欧,苏联影响的退出也产生了类似的效果。苏联的转变导致了高度民主主义取向的游行者在莱比锡、布达佩斯、布拉格的街头高唱:"戈比(Gorby)!戈比!"(即戈尔巴乔夫的明称--译者注)戈尔巴乔夫加入了约翰·保罗二世、吉米·卡特、罗纳德·里根作为二十世纪末民主变迁的主要跨国促进者。

第八节 示范效应或滚雪球

导致第三波民主化的第五个因素也许可以用示范效应、感染、播散、仿效、滚雪球,甚至是多米诺骨牌效应(domino effect)来形容。一个国家成功地实现民主化,这会鼓励其他国家的民主化,要么是因为这些国家也面临着同样的问题,要么是因为其他地方成功的民主化意味着民主化可以治疗它们所面临的问题而不管这些问题是什么,或是因为已经民主化的国家十分强大,可以被当作政治或文化典范。阿尔蒙德和蒙特在其《危机、选择与变迁》(Crisis, Choice and Chanse)的研究中发现,示范效应在他们分析的五项环境肇因中起着一定的重要作用。对政变和其他政治现象的统计研究表明,至少在某些环境中民主化是相互传染的。分析示范效应在个别案例中的影响是困难的,而且需要更广泛的研究,这里作不到这一点,但是,可以不妨就示范效应在第三波中的一般角色提出若干个可行的假设。

示范效应在实践中又示范了一些什么呢?首先,示范效应向一个社会中的领袖和社会团体示范了另一个社会中的领袖和社会团体的在结束威权体制方面和建立民主体制方面的能力。他们的示范表明这一点能够做到,这样大概就激发了在另一个社会中的那些领袖和社会团体去做出这样的尝

试,来模仿第一个社会中的领袖和社会团体的作为。其次,示范效应表明了如何做到这一点。一个社会学习并试图模仿在其他社会曾成功实现民主化所使用的技术和方法。韩国的社会团体有意识地模仿把马科斯独裁政权拉下台的"人民权力"的方法。而且这种学习时常是民主化人士之间直接磋商和自觉的教育过程的产物,就像发生在匈牙利的民主人士和西班牙的民主人士之间那样。第三,新一波的民主化人士也会学会如何避免危险、克服困难。例如,在 1974 年和 1975 年间,葡萄牙所出现的社会动乱和社会冲突就使得西班牙和巴西的民主化领袖们试图进行"一种受控的政治变迁过程,以完全避免像葡萄牙所遭受的那种中断。"同样,西班牙的民主领袖们认为,1980 年 9 月土耳其的军事政变是应该在西班牙加以避免的"一个危险的先例"。

示范效应在第三波中的一般作用可以归结为以下三个命题。

第一,示范效应在第三波民主化中比在前两波民主化中或者说比二十世纪任何其他一次政治波浪的重要性都大得多。原因是在全球通讯和交通方面的急剧的扩展发生在二十世纪后数十年,特别是电视和通讯卫星在七十年代覆盖了全球。政府可以仍然控制着当地的新闻媒介,并不时地消除其民众获得当局不愿他们获得的信息的能力。但是这样做的难处和成本在显著增加。这可能会导致建立一个广泛的地下传播网,就像在波兰和其他国家所出现的那样。短波收音机、卫星电视、电脑、传真机使得威权政府越来越难以对其精英和公众进行信息封锁,以防止他们知道发生在其他国家有关反对或推翻威权政府的斗争。在很大程度上,由于全球通讯的作用,到八十年代中期,"世界性的民主革命"的形象无疑地已在世界上大多数国家的政治和思想领袖们的心中变成了一个现实。因为人民相信它是真的,它在后果上也是真的。人们可以、而且的确会关心在遥远的国家所发生的事件对他们自身的相关性。在波兰团结工会的斗争和在菲律宾马科斯的倒台都在智利引起了回响,而这在数十年前却几乎是不可能的。

其次,尽管日益发达的通讯变天涯为咫尺,但是在地理上相近、文化上相类似的国家中间示范效应仍然最为强烈。威权体制在葡萄牙的倒台对南欧和巴西有着直接的影响。正如一位雅典人在 1974 年 6 月,即葡萄牙发生政变发生之后的两个月、希腊军政权垮台的一个月之前说道,"我们需要的

正是一位希腊的斯宾诺拉将军来推翻军人统治集团并回归到立宪政府。"长达 45 年的葡萄牙独裁政权的终结"对其西班牙的难友无疑是一个极大的冲击,对反对派的士气则是一个极大的鼓舞。而且,彼国的穷亲戚居然能实施民主,这只能在西班牙加剧实行变革的要求。"照道理说,希腊的民主化对其他地方应该没有什么影响。不过,西班牙的民主化却对拉丁美洲意义重大。正如一位阿根廷人所观察到的,"要效法美国是我们绝对不敢奢求的,但仿效西班牙则完全是另一回事情。"在西班牙和葡萄牙实现的民主过渡最令人信服地表明,伊比利亚文化并不是内在地,而且永远地反民主。如果西班牙和葡萄牙能够做到,"拉丁美洲也能够摆脱专制"。阿尔方辛广泛地使用这个西班牙的"比喻"来使其在阿根廷的活动合法化。这样,用玻利维亚总统的话说,"阿根廷的民主化支撑着整个拉丁美洲的民主",而且对其邻国有着特别的影响。对乌拉圭的影响既是正面的,也是负面的。毗邻的大国已经实现了民主;那么乌拉圭的民主就变得不可避免了。然而,阿尔方辛政权过早地起诉前军事统治者,这一举动刺激了某些乌拉圭的军方人士,他们从让出权力的许诺上后退了。胡里奥·桑格内蒂哀叹道,"阿根廷人给我们造成了这样可怕的损害"。阿根廷的民主化激励了智利和巴西的民主人士。而且据报道,也使反对秘鲁和玻利维亚新民主政权的军事政变打消了念头。阿尔方辛个人会见并支持其他拉丁美洲国家民主反对派团体的领袖。

1986 年 2 月,马科斯的垮台在亚洲其他地方的威权领导者们和反对派民主人士中分别产生了焦虑和希望。受影响最大的是南韩。在辛主教实现在菲律宾政权变革中扮演了中心角色之后的一个月,金主教也第一次要求在朝鲜进行宪政改革和实现民主。反对派领袖金大钟说,"在亚洲,有许多独裁政权,但是,只有在南韩和菲律宾才有人民积极地追求民主。他们在菲律宾成功了,也许我们在这里也会成功……。现在是亚洲的发展中国家人民运用自己权力的时候了。我们对此比以往任何时候都更加有把握。"尽管现成的证据很少,但是似乎可能的是在菲律宾发生的事件对激发 1988 年夏天在缅甸发生的事件起着示范作用,以及对发生在台湾的自由化也有一定的影响。

最戏剧性的滚雪球效应发生在东欧。一旦苏联默认、也许甚至鼓励非共产党人士 1989 年 8 月在波兰掌权,民主化的浪潮就一下子横扫了整个东

欧,先是 9 月份涌人匈牙利,10 月份到了东德,11 月份到了捷克斯洛伐克和保加利亚,12 月份到了罗马尼亚。正如一位东德人士所说的,"我们看到了在波兰和匈牙利正在作的事情;我们听到了戈尔巴乔夫的话。每个人都感到了。我们为什么要被别人丢在后面呢?'正如阿什所说的,在捷克斯洛伐克,"每个人都从他们邻居的经验中知道这件事情可以办成。"一些国家的民主化也激发了其邻国的自尊心。难道发达的、工业化程度高的、中产阶级多的西班牙要落在弱小、贫困的葡萄牙后面吗?既然乌拉圭和智利已经有了很长的民主政府的经历,难道要被阿根廷和巴西比得相形见绌吗?难道捷克斯洛伐克作为东欧唯一有真正民主传统的国家应该被其他国家甩在后面吗?

东欧和东亚的民主化进程说明了示范效应的第三个重要特征:民主化波浪的肇因随着时间的推移在相对重要性上发生了变化。示范效应显然不能影响到第一个民主化的国家。第三波民主化中较早的国家是另一些触发因素的产物,而不是雪球。一场打不赢的殖民地战争、在塞浦路斯的一次军事失败、佛朗哥的死亡触发了葡萄牙、希腊和西班牙的民主化。福克兰群岛战败、暗杀贝尼基·阿基诺、教皇的访问对阿根廷、菲律宾和波兰产生了类似的影响。在很大程度上这些进程是原地生成的,即原生的。不过,一旦这种进程启动了,在领头国家的变化,如西班牙、葡萄牙、阿根廷、菲律宾、波兰,就有助于激发其邻国或文化上类似的国家产生进行相同变化的要求。示范效应的影响未必显著依靠在接受国出现有利于民主的经济和社会条件的存在。随着这些雪球继续滚下去,这些进程自身趋向于成为上述条件的替代物。这一事实反映在其加速度中。在波兰,随着这一阶段的推进,民主化花了十年的时间,在匈牙利花了十个月,在东德花了十周,在捷克斯洛伐克化了十天,在罗马尼亚花了十小时。

在 1989 年底,一位埃及人在评论阿拉伯世界的政治前景时这样说到,"现在没有国家能够逃避民主。"他的预测集中说明了滚雪球作为肇因的假设:因为民主化在那里发生了,它也将在这里发生。木过,滚雪球下山,不仅有加速度,体积会增加;而且也会在不适宜的环境中溶解。到八十年代末,示范在那些具备其他有利于民主化的条件和民主自身都很薄弱或根本不存在的国家出现了要求民主化的努力。在菲律宾、波兰和匈牙利开始出现民

主运动之后,韩国人、东德人和捷克斯洛伐克人也一致问道:"为什么我们不干?"在这些人开始发动民主运动之后,罗马尼亚人随后又自问道:"为什么我们不干?"不过,就这些国家而言,对这个问题已有明确无误的答案。这一效应把第三波从里斯本的石竹花推到了布加勒斯特的大屠杀。

第九节 从肇因到肇端

造成七十年代和八十年代的威权政权垮台或受到严重削弱的因素包括:民主的规范在全球和许多国家流行;相应导致威权政权而不是一党制失去意识形态的一般基础;军事的失败;经济问题和由于石油输出国组织石油冲击而造成的危机;马克思主义意识形态;不明智的和无效的经济政策;在实现某些目标上的成功,而这些成功要么减少了对威权政权的需要(如叛乱的游击队已被镇压),要么加剧了社会压力与政治参与的要求(如实现了迅速的经济成长);在威权政权中的同盟内部分裂的倾向有所发展,特别是在就武装力量是否政治化的军人政权中出现裂痕;某些威权政权的垮台对其他威权国家统治者和反对派的信心所起的滚雪球效应。

导致七十年代和八十年代以前的威权国家出现民主政权的因素包括:重要的和高层次的经济富裕,这导致了识字率、教育和城市化的增加;更庞大的中产阶级和支持民主之价值和态度的发展;在天主教会领导教会反对威权政权和支持民主的大众和领导层次上出现的变化;欧洲共同体、美国和苏联在八十年代中期的政策转变对民主发展的支持;在西班牙、阿根廷和波兰这样的领头国家出现的民主对加强其他国家的民主运动所起的滚雪球效应。

这些是第三波民主化的一般原因。它们显然不同于第二波,也在一定程度上不同于第一波民主化的主要原因。这些一般原因的相对重要性因地区、威权政权的类型和国家之间而有所差异。它们的相对重要性也随着在第三波期间所处的时间位置而有所不同。军事失败、经济发展和由五油冲击造成的经济危机是较早的民主化原因中最主要的原因。外部势力,而且特别显著的滚雪球效应是后来民主化国家的主要原因。在任何一个特定的国家,民主化都是某些一般的原因加上这个国家其他一些特有的因素相结合的产物。

一般的因素产生了有利于民主化的条件。这些因素没有使民主化成为

必然,而且它们与直接造成民主化的因素还有一些差异。一个民主政权不是由民主化的潮流建立起来的,而是由其人民建立起来的。民主国家不是由肇因建立起来的,而是由肇端创设的。政治领袖和公众必须采取行动。为什么伊恩斯和苏亚雷斯、卡拉曼里斯、胡安·卡洛斯和苏亚雷斯、埃夫伦和奥扎尔、盖赛尔和费格雷多、阿尔方辛、杜瓦尔特、阿基诺和拉莫斯、卢泰愚和金大钟、金泳三、蒋经国和李登辉、瓦文萨和雅尔泽鲁斯基、德克勒克和曼德拉以及其他地方类似的领袖领导他们的国家迈向了民主化?政治领袖的动机是各不相同的,互相混杂的,甚至是十分神秘的,而且常常他们自己也不清楚。领袖们之所以造就民主是因为他们相信民主自身是一个目的,因为他们视民主是实现其他目的的手段,因为民主是他们追求其他目标的副产品。在许多情况下,民主也许不是政治领袖们所期望的后果,但是,它至少不是最难认可的后果。

有利于民主的社会、经济和外部条件的出现绝不足以产生民主。不论一些政治领袖的动机是什么,他们都必须去造就民主。去采取行动,诸如局部的自由化,这就有可能导致民主的出现。政治领袖不能在民主的先决条件不存在的地方通过其意志和技巧去创造民主。在八十年代末,海地出现民主的障碍是如此之多,以至于即使是最有手腕、最忠诚的民主领袖也难以有所作为。不过,如果一位政治领袖想要民主的话,即使他远没有李光耀(Lee KwanYew)那么老练,也能够在新加坡造就民主。在第三波中,创造民主的条件必须存在,但是只有政治领袖愿意冒民主的风险时,民主才可能出现。

第三章　民主化的过程

第三波民主化是如何发生的?民主化的原因和方式是交织在一起的,但是,在分析的这一点上,重点已经从前一点,即原因,转到了后一点,即方式,从原因到过程:政治领袖和公众在八十年代结束威权政府、创立民主体制的方式。变革的道路是多种多样的,就像实现这一变革的各族人民在各个方面也不尽相同一样。此外,这一过程的起点和终点是不对称的。在民主政治之间也存在着显著的差异:有些民主政权是总统制,有些是议会制,

有些是戴高乐式(the Gaullist)的总统一议会混合制;有些是两党制,有些是多党制,而且在政党的性质和力量上也存在着差异。这些差异对所创立的民主体制的稳定事关重大,而对导致民主体制的过程则无关宏旨。更重要的是,在所有的民主政权中,政府的主要官员是通过竞争性的选举产生的,而且人口中的大多数都可以参加这一选举。因此,民主体制有一个共同的制度内核,正是这一内核确定了民主的特征。这样威权政权简单地被界定为这种制度内核的缺乏,在本项研究中该术语就是这样用的。因此,在开始论述威权政权的变革时,有必要找出这些威权政权间的差异以及这种差异对民主化进程所具有的重要性。然后,分析就转到这些进程的性质和民主派与反民主派所使用的策略上。下一章将探讨第三波民主化中的一些共同特征,以此来结束对"方式"的探讨。

第一节 威权政权

在历史上,非民主的政权形式上是多种多样的。在第一波中民主化的政权通常是绝对的君主专制、封建贵族政治或是大陆帝国的继承国。在第二波中实现民主化的过去曾是法西斯国家、殖民地或个人军事独裁,而且通常以前都有一些民主的经历。在第三波中转向民主的政权通常可分成三组:一党体制、军人政权和个人独裁。

一党体制是由十月革命创立的或是由苏联强加的,通常包括共产党国家加上台湾和墨西哥(土耳其在1940年的第二波民主化之前也适合于这一模式)。在这些体制中,政党有效地垄断着权力,而且接触权力的途径是通过党的组织,党通过意识形态使其统治合法化。这些体制常常取得了相对高水平的政治制度化。

军人政权是由取代民主或文官政府的政变而产生的。在军政权中军人在一种制度基础上运用权力,而且军人领袖们通常作为统治集团集体统治或是在高级将军中轮流担任最高政府职位。军政权在拉丁美洲数目庞大(其中有些接近官僚威权模式),同时也存在于希腊、土耳其、巴基斯坦、尼日利亚和南韩。

第三种是个人独裁,而且也是一种更加多样化的非民主体制。个人独裁的根本特征是个别领袖是权威和权力的来源,而且别人的权力取决于与他的接近程度、亲密程度、依靠程度和受他的支持程度。这类国家包括萨拉

查和卡埃塔诺统治下的葡萄牙、佛朗哥统治下的西班牙、马科斯统治下的菲律宾、英迪拉·甘地统治下的印度、尼古拉·齐奥塞斯库(Nicolae Ceausescu)统治下的罗马尼亚。个人独裁的产生方式也各不相同。在菲律宾和印度是行政首脑政变的结果,在葡萄牙和西班牙始于军事政变(在西班牙,这场政变曾导致内战),而且政变之后,独裁者便抛开军队建立了自己的权力基础,在罗马尼亚,个人独裁来自于一党体制。皮诺切特统治下的智利,起源于军政权,但实际上,后来变成了个人独裁,因为他延长了任期,以及他同军方领导人的分歧和对军方领导人的控制。一些个人独裁,诸如像马科斯和齐奥塞斯库以及像索摩查(So - moza)、杜瓦里埃、蒙伯托和伊朗国王是韦伯的那种苏丹政权的典型形式,其特征是恩询、裙带关系、结党营私和腐败。

一党体制、军人政权和个人独裁既压制竞争,也压制参与。南非的体制不同于这些政权,因为它基本上是一个种族寡头制,它把70%的人口排除在政治之外,但是在统治的白人社群内却有十分剧烈的政治竞争。历史经验表明,如果竞争在参与以前就有所发展,民主化的进程就会容易得多。如果情况果真如此,在南非成功实现民主化的前景比在其他类型威权国家的可能性要大得多。在某种程度上,南非的民主化进程会像十九世纪欧洲的民主化一样,十九世纪欧洲民主化的主要特征是选举权的扩大和确立基础更为广泛的政体。不过,在欧洲排斥某些公民的选举权是因为经济,而且不是因为种族原因。然而,等级的宗法制度历史上十分抵制和平的变革。因此,这样在寡头集团内部的竞争会有利于南非实现成功的民主化;但是,寡头集团的种族特征则为民主化制造了难题。

特定的政权并不总是适合于特定的模式。例如,在八十年代初,波兰具有衰败的一党体制和以军管为基础的军人统治的双重因素,这一军人统治是由身为共产党总书记的军官来领导的。罗马尼亚的共产主义体制(像北朝鲜的体制一样)是靠一党制起家的,但是在八十年代变成了苏丹式的个人独裁。在1973年到1989年之间的智利政权部分是一个军政权,但是与南美的军政权相比,在其存在期间,只有一个领袖,他控制着其他的权力资源。因此,他也有个人独裁的许多特征。另一方面,诺列加在巴拿马的统治具有高度个人独裁的特征,但是却几乎完全依靠军方的权力。因此表3.1中的

分类应当被看作一种大致的归类。当一个政权具有两种类型政权的要素时,它是根据在过渡过程中哪一种特征占主导地位来划分的。

在第二波中民主化在很大程度上是通过外部的强迫或非殖民化而出现的。在第三波中,正如我们所看到的,这两个过程不太重要,在 1990 年以前,仅限于格林纳达、巴拿马和在加勒比(Caribbean)地区几个相对较小的英国前殖民地。尽管外部的影响常常是第三波民主化的重要原因,但是民主的进程却主要靠自身。这些过程可以在一个表示统治集团和在野集团作为民主化之源泉的相对重要性这样一个连续系统(continuum)上查找出来。为了分析的方便,这里把上述案例分成三种宽泛类型的进程。第一种是变革(transformation,用林茨的术语,改革),即当执政的精英领头实现民主时就出现改革。第二种是置换(replacement,即林茨的决裂),当反对派团体领头实现民主时,而且威权政权垮台或被推翻时,便出现置换。第三种进程是移转,当民主化主要是因为政府和反对派团体采取联合的行动而实现时便出现所谓的"移转"。"几乎在所有的案例中执政的和在野的群体都扮演了某种角色,这种分类只是区分政府和反对派的相对重要性。

就政权的类型而言,政权变迁的历史案例未必完全合乎理论上的范畴。几乎所有的国家,而不仅仅是那些实现移转的国家,都涉及到某种谈判,即在政府和反对派之间进行的或明或暗的谈判。过渡过程经常是作为一种类型开始的,然后又变成了另一种类型。例如,在八十年代初期,博塔(P.W.Botha)似乎要发起对南非的政治体制进行变革的进程。但是他却没有把南非的政治体制加以民主化。他的继任者德克勒克碰到了不同的政治环境,便转向了移转的过程,即与主要反对派团体进行谈判。同样,学者们一致认为,多年以来,巴西的政府掌握着变迁过程的主动权,并加以有效地控制。也有些人认为,由于 1979 - 1980 年的普遍动员和罢工的结果,该政权失去了对这一进程的控制;不过,另一些人则指出,政府成功地抵制住了反对派在八十年代中期要求直接选举总统的强烈呼声。历史上的每一个案例都包含着两种或更多的变迁过程。不过,几乎每一个历史上的案例都显然更接近某一种类型的变迁过程。

表 3.1 威权政权与自由化、民主化过程:1974 - - 1990 年

过程类型政权类型

一党体制个人独裁军人政权种族寡头

变革(台湾)a、匈牙利、(墨西哥)、(苏联)、保加利亚西班牙、印度、智利土耳其、巴西、秘鲁、厄瓜多尔、危地马拉、

尼日利亚、巴基斯坦、苏丹

16538

移转波兰、捷克斯格伐克、尼加拉瓜、蒙古(尼泊尔)乌拉圭、玻利维亚、洪都拉斯、萨尔瓦多、韩国(南非)

114151

置换东德葡萄牙、菲律宾、罗马尼亚希腊、阿根廷

6132

干预格林纳达 (巴拿马)

21 1

总计 35117161

注:民主化的主要标准是通过公开的竞争性的和全面参与性的以及公平进行的选举来组织政府。a 括号表示一个国家有了显著的自由化,但到 1990 年为止却尚未民主化。

那么,威权政权的本质与变迁过程的性质又是如何关联的呢 ? 正如表 3 .1 所示,这里不存在一对一的关系。然而,威权政权的性质的确对变迁过程的性质具有影响。除了三个例外的情况,即阿根廷、希腊和巴拿马外,军政权的所有变迁都涉及到变革或移转。在这三种例外的情况中,军政权由于在军事上受到了挫败,并因此而垮台。在其他地方,军人统治者主动对反对派或大众的压力不时作出反应,以导致政权的变迁。军事统治者们与其他政权相比,更容易自己结束他们的政权。因为军人领袖们几乎从来不把自己看作是他们国家的永久统治者。他们都怀有这样一种期望,即一旦他们纠正了罪恶,他们就会退出权力,然后去履行他们正常的军事职能。当然,他们也正是在这一清除罪恶的过程中上台的。军方有一个永久的制度化的角色,这是其他政治和统治者所没有的。因此,到了某时候,(除了阿根廷、希腊和巴拿马的)军事领袖都会认为主动把权力交还给文官的民主统治的时机已经到来,或是与反对派团体进行谈判以退出权力的时机已经到来。这种情况几乎总是发生在军政权的最高领导人出现了一定的变换之后。

军人领袖们几乎总是毫无例外地为他们退出权力规定两项条件,或"出路保障"。第一,不会对他们进行起诉、惩罚或其他针对军官们在其掌权期间所采取的任何行动进行报复。其次,尊重军队的制度化角色和自治,包括他们对国家安全所负有的全面的责任,以及他们在政府部门中有关安全事务方面的领导地位,甚至包括其对军火工业、兵器工业和其他传统上受军方控制的经济企业的控制。退出政坛的军方是否有能力保证文职的政治领袖们同意履行这些条件,这就要看他们权力的相对大小。在巴西、秘鲁及其他一些实行变革的国家,军人领袖们控制了这一过程,而且,文职的政治领袖们除了默认军方的要求外,几乎没有什么选择的余地。在那些权力相对平等的地方,如乌拉圭,军方和文职官员之间的谈判会对军方的要求略加限制。希腊和阿根廷的军方领导人们也要求同样的保障。不过,他们的要求被文职的领袖们拒绝了,这样,他们就不得不同意、事实上是无条件地拱手交出权力。

因此,对军人统治者来说,退出权力、恢复其职业的军人角色是一件相对容易的事情。不过,问题的另一面是,一旦碰到紧急情况,或是他们自身利益的需要,他们重新执掌权力也可能是相对容易的。在一个国家成功的军事政变会使得另一个国家的政治领袖或军人领袖们不可能完全忽略在其国家进行这种政变的可能性。取代军人政权的第三波民主国家就是在这种阴影之下获得新生的。

变革和移转的另一个特点是在 1989 年由一党制向民主的过渡,但不包括像东德和格林纳达。一党制政权有一个制度的架构和意识形态的合法性,这两点把它们既与民主国家也与军人政权区分开来。它们也有一个不变的假设,这一假设把它们同军人政权区别开来。一党制的独特之处在于政党和国家的合二为一。这就产生了两种问题,即在向民主过渡过程中所出现的制度上的和意识形态上的问题。

在列宁主义政党的国家,制度上的问题最为严重。在台湾以及在共产主义国家,"党政分开"是民主化进程中"对列宁主义政党的最大的挑战"。在匈牙利、捷克斯洛伐克、波兰、东德,宪法上规定了共产党的"领导地位"必须加以废除。在台湾,1950 年加在宪法上的"临时条例"这种类似的规定也面临着同样的挑战。在几乎所有的列宁主义党的体制下,主要的问题与物

质和金融资产的所有权有关,它们是属于党,还是属于国家?这些财产的处置方式也成了问题。它们应该是归党所有,还是由政府加以国有化,还是由党出售给报价最高的投标者,还是在社会和政治团体之间以某种平等的方式进行分配?例如,在尼加拉瓜,桑蒂诺派政府在1990年2月选举中失败以后显然很快地"把大量的政府财产移转到桑蒂诺派手中"。"他们把房子和汽车出售给他们自己",这项指控来自一位反桑蒂诺派的商人。即将在波兰接管政府的像团结工会也对波兰共产党处置财产的方式作出了类似的指控。(在智利,也有类似的情况,皮诺切特政府在即将退出权力时把属于政府机构的财产和档案记录转移给了军方。)

在某些国家,对执政党的武装力量必须加以解散,或置于政府的控制之下,在几乎所有的一党制国家,正规军都必须加以非政治化。例如,在波兰,就像在大多数共产党国家一样,所有的军官都必须是共产党党员。不过,在1989年,波兰的军官们要求议会禁止军官加入任何政党。在尼加拉瓜,桑蒂诺派的人民军一直是桑蒂诺派的军队,同时也是国家的军队,因此,必须把这支军队变成仅属于国家的军队。一个政党是否应在经济企业中继续保持其基层组织也是一个极有争议的问题。最后,在单一政党长期执政的地方,政府中的领袖与像政治局或中央委员会这样的最高党务机构的关系上也会出现问题。在列宁主义国家,政治局和中央委员会为政府部门规定政策。然而,这种关系与在民主国家由选举产生的议会机构的最高性和责任内阁制几乎是完全不相容的。

另一组问题是意识形态上的。在一党制国家,政党的意识形态规定国家的身份。因此,反对这一个政党的人就意味着背叛国家。要使反对派反对执政党的行为合法化,就有必要为国家设立一些另外的身份。这一问题在三种案例中表现出来。首先是在波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚,共产主义意识形态和共产党统治是由苏联强加的。意识形态不是确立国家认同的基础。事实上,至少在上述国家中有三个国家民族主义是反对共产主义的。当这些国家的共产党要求把持他们建立在意识形态基础之上的无可争辩的统治权时,这些国家就会重新把他们的国家由"人民的共和国"定义为"共和国",并把民族主义而不是意识形态作为国家的基础。因此,这些变迁发生起来相对容易。

其次,在民主化出现问题的好几个一党制国家,其一党体制是由民族革命所建立起来的。例如,在像中国、墨西哥、尼加拉瓜和土耳其这些案例中,国家的性质和目的是由政党的意识形态决定的。在中国,执政者们坚定地固守其意识形态,并把反对共产主义的民主反对派看作是对国家的背叛。在土耳其,政府对向其凯末尔派统治的国家的世俗基础提出挑战的伊斯兰集团一直采取一种不确定的和矛盾的政策。在墨西哥,革命制度党的领导集团对向革命制度党统治下国家所表现出的革命的、社会主义的和组合国的特征提出挑战的有自由主义倾向的国民行动党(Partiso Accion Nacional, PAN)反对派也奉行了一条类似的政策。在尼加拉瓜,桑蒂诺派的意识形态不仅是党纲的基础,而且也是由尼加拉瓜革命所建立的国家的合法性基础。

第三,在某些例子中,单一政党的意识形态既规定了国家的性质,也规定了其地理的范围。在南斯拉夫和苏联,共产党意识形态为多民族的国家规定了意识形态的基础。如果这一形态遭到反对,那么国家的基础就会消失,每一个民族就可以合法地宣布成立其自己的国家。在东德,共产主义为分裂的国家规定了意识形态的基础;一旦这种意识形态被放弃,东德作为一个国家的理论基础就消失了。国民党的意识形态规定,在台湾的政府是中国的政府。该政权把支持的反对分子看作是颠覆性的。在台湾的问题不如在其他三个地方的问题那么严重,因为这种意识形态只是使一种愿望合法化,而不是使一种现实合法化。国民党政府事实上在台湾一直是十分成功的政府,但在其自己的眼里,其合法性却依赖于其对全中国拥有正当统治权的神话。

当军方放弃他们对政府的控制时,他们未必也放弃对暴力机构的控制。而借助这种暴力控制,他们可以恢复对政府的控制。不过,一党制国家的民主化意味着垄断性的政党使其对国家的控制面临危险,而且会变成在多党制中进行竞争的一个普通政党。在这种意义上,其与权力的分离不如军方脱离权力那么彻底。该政党还继续是一位政治行动者。桑蒂诺派在1990年的选举中失败之后仍然希望"继续战斗直到有一天"通过选举手段重新掌权。在保加利亚和罗马尼亚,以前的共产党政党都赢得了选举;在其他东欧国家,这些政党却不敢轻易地期望他们能够在未来某个时候加入联合政府。

在经历民主化之后，以前的垄断性政党比其他政治团体更难以恢复威权体制。该政党虽然放弃了对权力的垄断，但却没有放弃通过民主手段竞争权力的机会。一旦军人们回到了军营，他们就既放弃了对权力的垄断，也放弃了竞争权力的机会，但他们仍然保持着通过非民主手段重新获得权力的能力。因此，从一党制国家向民主的过渡很可能比从军人政权向民主国家的过渡更为困难，但是，一旦成功，一党制国家的民主将有可能更为持久。改造一党体制的困难也许反映在以下的事实当中，即台湾、墨西哥和苏联的政治领袖们虽然主动对其政权进行了自由化，但是在迈向全面的民主化方面却步伐缓慢。

个人独裁的政治领袖比军人和一党政权的政治领袖们更难以自愿放弃他们的权力。这里包括向民主过渡的那些国家的个人独裁者们以及那些并不想尽可能长久地贪恋权位的那些独裁者。这常常在基础狭隘的政治体制和日益复杂的现代经济和社会之间造成紧张关系。它也偶尔导致用暴力推翻独裁者，就像在古巴、尼加拉瓜、海地、伊朗所发生的那样，独裁者被另一种威权政权所取代。在第三波民主化中，在葡萄牙、菲律宾和罗马尼亚也靠起义推翻了个人独裁。在西班牙，独裁者死了，他的继任者领导了一场古典式的由上至下的民主改革。在印度和智利，执政的领袖们愿意接受选举的裁决，他们显然是以为选民们会同意他们继续任职，但是这种看法错了。当选民们没有同意他们继续任职时，与马科斯和诺列加不同，他们接受了选举的裁决。在苏丹式政权的案例中，向民主的过渡由于政党和其他制度的薄弱而变得更加复杂了。因此，只有在独裁者被推翻，而且他错误地估计独裁者可能在选举中取得胜利时，由个人独裁向民主的过渡才可能发生。

第二节 转型过程

第三波转型是复杂的政治过程，涉及到各种竞争权力、拥护和反对民主及其他目标的社会团体。根据他们对民主化的态度，在这一过程中最关键的参与者是联合执政中的保守派、自由改革派和民主改革派，以及在反对派中的民主温和人士和革命的极端主义者。在非共产主义的威权体制中，政府内的保守派通常被看作是右翼的、法西斯的和民族主义的。民主化的反对者通常是左翼的、革命上台的统治者。在执政和反对派中，民主的支持者通常被看作在左右的连续插上居中的那一部分人。在共产体制下，左与右

的界限不那么分明。保守派通常被认为是斯大林主义者或勃列日涅夫主义者。在反对派内部,民主的极端反对者不是革命的左翼人士,而是常常被认为是右翼的民族主义团体。

对待民主的态度

反对 拥护 反对

政府 民主派 自由派 保守派

反对派 极端激进派 温和民主派

图 3 .1 民主化进程中所涉及的政治团体

在联合执政阵营的内部有些集团常常会变得赞同民主化,而另一些团体则反对民主化,有些集团支持有限的改革或自由化(见图 3 .1)。反对派对民主的态度也常常有分歧。现行独裁的支持者们总是反对民主;现行独裁的反对者们常常也反对民主。不过,他们几乎毫无例外地援引民主的词藻来努力用他们自己的政权取代现行的威权政权。这样,介入到民主化政治中的团体在目标上既相同,又冲突。改革派和保守派就自由化和民主化问题发生分歧,但在压制反对派的各个力量方面却具有共同利益。温和派和激进派在推翻现行政权上有着共同利益,但一旦掌权就会对需要建立某种政权发生分歧。改革派和温和派在建立民主上具有共同的利益,但是,常常对如何分担创立民主的代价和权力的分配发生分歧。保守派和激进派在谁应该统治的问题上截然对立,但是在削弱居于中心位置的民主团体,即在社会中实行两极化的政治方面却具有共同利益。

特定个人和团体态度和目标在民主化的过程中会不时地发生变化。如果民主化没有产生他们所恐惧的危险,那些自由改革派,甚至是保守派也许都会认可民主。同样,对民主化过程的参与会使得极端主义反对派的成员减弱他们的革命倾向并接受民主所提供的约束和机会。

这些团体力量的大小决定着民主化进程的性质,而且常常在民主化的进程中有所改变。如果保守派支配政府,极端主义者把持反对派,民主就不可能实现。例如,在右翼的个人独裁者面对由马克思列宁主义分子所支配的反对派时就会决意继续独掌权力。当然,如果民主团体在政府和反对派中都处于支配地位,那么,向民主的转型就比较顺当。不过,改革派和温和派在力量大小上的差异决定着民主化进程发生的方式。例如,在 1976 年,

西班牙的反对派要求实现彻底的"民主突破",或阻断佛朗哥的政治遗产,并建立临时政府和制宪会议来确立新的宪政秩序。不过,苏亚雷斯权力很大,足以抵挡住这种要求,并借助佛朗哥的宪政机制实现了民主化。如果民主团体在反对派中很强大,但在政府中影响不大,民主化就取决于使现政权瓦解和使反对派掌权的那些偶发事件。如果在执政联盟中民主团体处于支配地位,而在反对派不是如此,那么,实现民主化的努力就可能会受到反叛的暴力和保守派权力反作用力的增加而受到威胁,因为这种增加可能会导致政变。

在民主化进程中三项最关键的互动关系是政府与反对派之间的互动,执政联盟中改革派和保守派之间的互动以及反对派阵营中的温和派和极端主义者之间的互动。在所有的民主化转型中,这三种主要的互动都扮演着某种角色。不过,这种互动的相对重要性,其冲突或合作的性质会随着转型过程的总体性质而有所不同。在变革过程中,执政联盟中改革派和保守派之间的互动最为重要;如果改革派比保守派强大,变革才有可能,如果政府比反对派强大,如果温和派比极端主义者强大,变革才有可能发生。随着变革的继续,反对派中的温和人士常常会与执政联盟合作,而反对民主化的保守集团则会退出这一联盟。在置换阶段,政府与反对派之间、温和派与极端主义者之间的互动最为重要;反对派最终会比政府强大,而且温和派也会比极端主义者强大。这样,一些团体相继退出执政同盟常常会导致威权的垮台和民主体制的建立。在移转过程中,中心的互动是改革派和温和派之间互动,和两者接近势均力敌的改革派和温和派之间的互动,而且每一方都能够支配在政府和反对派分界线一侧内的反民主团体。在移转阶段,政府和以前的反对派至少同意临时地分享权力。

第三节 变革

在变革过程中,那些威权体制下掌权者们在结束威权政权、并把它变成民主体制的过程中起着带头作用,并扮演着决定性的角色。在变革与移换之间的界限是模糊不清的。而且把有些个案归入这两类中的任何一类都有道理。不过,从总体上看,到八十年代底已经出现的或正在进行的 35 个第三波国家中有 16 个是由变革造成的。这 16 个自由化或民主化的国家包括了 5 个前一党制国家、3 个前个人独裁政权和 8 个前军人政权。变革型转

型要求政府比反对派强大。因此只是在政府显然控制着针对反对派的最终强制手段的牢固的军政权下或是在威权体制经济上极其成功的情况下才可能出现变革,如西班牙、巴西、台湾、墨西哥以及类似的共产主义国家,如匈牙利。如果这些国家领导人愿意的话,他们有能力使他们的国家朝着民主的方向迈进。在每一个案例中,反对派至少在这一进程的开始时显然比政府弱小。正如斯杰潘所指出的,在巴西,"当自由化开始时,几乎没有重大的政治反对派,没有经济危机,没有因为战争失败而造成的强制机器的崩溃。"在巴西及其他地方,最适合结束威权政权的人是该政权的领袖们。而且,他们这样做了。

变革的样板是西班牙、巴西以及共产党政权中的匈牙利。但最重要的国家是苏联,当然前提是这种变革能够获得成功的话。巴西的转型是"由上至下的解放",或者说是"由政权发起的自由化"。在西班牙,"变革是与在位的独裁政权联手的改良主义分子从政权内部发起的政治变迁过程。"不过,这两个国家在其转型的持续程度上却有着重大差异。在西班牙,即在佛朗哥死后不足三年半后,一个致力于民主化的总理就取代了一个致力于自由化的总理,佛朗哥的立法机关投票终结了该政权,公民投票也拥护政治改革,各政党(包括共产党)都得到了合法化,一个新的议会选举出来了,民主宪法也起草出来了,并且在公民投票中得以通过,而且最主要的政治势力就经济政策达成了协议,还根据新的宪法举行了议会的选举。据报导,苏亚雷斯告诉他的内阁,"他的战略是建立在速度基础之上的。他会在这场游戏中保持领先地位,办法是尽快地采纳一些具体的措施,使佛朗哥政权的残余分子来不及作出反应。"不过,在把改革措施集中在很短的一段时间内实施时,这些改革措施也接连受到了挑战。因此,也有人认为"苏亚雷斯通过使改革措施摇摆不定来避免同时激怒大多数前佛朗哥政权的分子。民主改革的最后措施导致了军方和前佛朗哥派的强硬分子产生公开的敌对态度。但是,苏亚雷斯总统已经获得了很大的势头和支持。"因此,事实上,苏亚雷斯遵循的是一条高度压缩的凯末尔改革路线的版本,及"费进式(Fabian)的战略,闪电式的战术(blitzkrig tactics)。

相比之下,在巴西,盖赛尔总统断定,政治变迁必须是"逐渐的、缓慢的和有把握的"。这一进程始于 1973 年底的梅迪奇政府,经过盖赛尔和菲格

雷多政府,一下子导致在 1985 年确立一位文职总统,而且最终导致在 1988 年通过新宪法和在 1989 年以普选的方式选举总统。在由该政权领导的迈向民主化的运动过程中,还不时地有一些安抚军方和其他强硬分子的行动的点缀。事实上,盖赛尔总统和菲格雷多总统遵循的是走两步退一步的政策。其结果是一种爬行的民主化,在这种民主化过程中政府对进程的控制从未受到过严重的挑战。1973 年在巴西执政的仍然是具有压制性的军人独裁;在 1989 年,它已经是一个全面的民主国家。习惯上,人们通常把在巴西实行民主的日子定为 1985 年 1 月,那时,由选举团挑选了一位文职总统。不过,事实上却没有如此明显的突破;巴西的变革特点是人们几乎不可能准确地说出巴西是在具体某个时刻不再是独裁而变得民主的。

西班牙和巴西是从上至下变迁的样板,西班牙还是拉美国家和东欧国家此后实现民主化的典范。例如,在 1988 年到 1989 年间,匈牙利的领导人广泛地与西班牙领导人就民主进行磋商,而且在 1989 年 4 月西班牙的一个代表团前往布达佩斯去提供建议。6 个月之后,一位评论家指出这两个国家向民主转型之间的相似性:

> 卡达尔(Kndar)时代的最后岁月里的确与佛朗哥衰败中独裁的温和威权主义有一些相似之处。伊姆雷·波茨盖依(Imre Pozsgay)在这一比较中扮演着胡安·卡洛斯的角色。他是在激进的变革进程中确保连续性的象征。与旧体制有着联系的、具有自由心态的经济专家们以及新的企业家阶层为这一转型提供了技术统治的精英与西班牙的《神曲》(Opus Dei)联系的新资产阶级的精英一样。反对派政党也扮演着类似的角色。他们就像西班牙的流亡者直到安全时才露面一样,以同样的方式从地下公开站出来。如同在西班牙一样,匈牙利的反对派在方式上是温和的,在实质上是激进民主的。他们都在重新引入民主的过程中扮演了关键的角色。

第三波变革通常经历五个阶段,其中的四个阶段是发生在威权体制之下。

改革派的出现。第一步是在威权体制内出现一群领袖或潜在的领袖,他们相信朝民主化的方向迈进是可取的,而且是必然的。他们为什么会得出这一结论呢?这些人变成民主派的原因因国家的不同而差别很大,而且很少是极其明确的。不过,这些原因可大致分为五类。第一,改革派常常得出这样的结论,继续掌权的代价使他们认识到有必要及时地而又体面地退出权力。这些代价包括使他们的军队政治化、在支持他们的执政同盟中出现分裂、与一些似乎不可解决的问题(通常是经济问题)纠缠不清以及日益增加的压制。军政权的领袖们对政治介入在军队的完整性、职业性、整合性和命令结构中所产生的腐蚀性影响特别敏感。伯慕德斯(Morales Bermudez)将军在其领导秘鲁迈向民主化的过程中注意到,"我们都直接或间接地看到军队的变质,而军队对我们的祖国利害攸关,而且对其他制度也利害攸关。因此我们不能再继续听之任之了。"在同样的情形下,智利空军的领导人马特海(FernandoMatthei)将军警告说,"如果马上发起向民主化的转型,我们将以一种马克思主义的渗透都作不到的方式毁掉我们的军队。"

第二,在某些国家,改革派愿意减少他们所面临的风险,条件是他们能够继续掌权,并最终失去这一权力。如果反对派的力量似乎在增加,那么,安排一场民主转型是减少这种风险的途径之一。毕竟辞去官职的风险比丢掉性命的风险更为可取。

第三,在某些国家,包括印度、智利和土耳其,威权领袖们相信他们或他们的同盟不会失去官职。在作出恢复民主制度的承诺并面对日益下降的合法性和支持时,这些统治者试图发现通过组织选举来重新恢复他们的合法性是较为可取的,这样,他们还可以期待选民会继续让他们掌权。这种期待通常错了(参见第四章第三节)。

第四,改革派们常常相信民主化会产生对他们的国家有利的后果:包括增加其国际合法性、减少美国或其他反对该政权的制裁、打开经济和军事援助的大门、获得国际货币基事组织的贷款、应邀去华盛顿访问以及加入由西方盟国的领袖们主持的国际性集会。

最后,在许多个案中,包括西班牙、巴西、匈牙利和土耳其以及其他一些军人政权中,改革派相信民主是一种"正确的"政体,而且他们的国家已经发展到了建立民主政治体制的时候了,因为其他的发达国家和受尊敬的国家

也建立了这种体制。

自由的改革派倾向于把自由化看作是一种分散对其政权反对力量的方式,而又不必去把该政权全面地民主化。他们会放松压制、恢复某些公民的自由、减少新闻检查。允许对公共问题进行更广泛的讨论、允许市民社会一社团、教会、工会、商业组织以更大的空间来主持他们自己的事务。不过,自由化人士不愿意全面地引人参与性的竞争选举,因为这种选举会使得现行的领导者们失去权力。他们需要创立一个更加温和的、更加有保障的和稳定的威权体制,而又不必从根本上改变其政权的性质。有些改革派无疑不敢肯定他们在开放该国的政治上能够走多远。无疑他们也不时地感到有必要去掩盖他们的意图:即民主化人士总是安抚保守派,给他们这样一种印象,即他们仅仅主张自由化;自由化人士试图赢得更广泛的民众支持,其办法是制造一种他们正在追求民主化的印象。因此,争论的焦点是,盖赛尔、博塔、戈尔巴乔夫和其他一些人"究竟"愿意走多远。

在威权派体制内自由派和民主派的出现为政治变迁创造了一级的力量。不过,它也具有一种二级效果。特别是在军政权中,它分裂了统治集团,进一步使军队政治化,并因此使得更多的军官相信"军人的政府"必须终结,以保存作为"制度的军人"。是否应该退出政府的争论已经变成对退出政府主张的一个论点。

权力的获得。民主改革派不仅存在于威权政权之内,他们还得在该政权中处于掌权地位。怎么会这样呢?在三个个案中,那些创造威权体制的领袖们主持了向民主的转型。在印度和土耳其,威权政权是从中断正规的民主程序开始的。该政权很短命,因由威权领袖所组织的选举而告终,尽管在这些选举中威权领袖们错误地期望他们或他们支持的候选人能够赢得这些选举。在智利,皮诺切特将军创造了威权政权,并一直执政 17 年,同时也为向民主的转型制定了一个漫长的计划,并按步就班以期望选民们会让他继续留任 8 年,甚至更多,但最终还是不情愿地退出了权力,因为选民没有支持他。否则那些创造威权政权的人或那些长期领导这一政权的人不会主动结束这些威权政权。在所有这些个案中,变革的出现是因为改革派取代了执政的保守派。

改革派通过三种途径在威权体制内执掌权力。首先,在西班牙和中国

台湾,威权是开国的或长期统治的威权领袖(如佛朗哥与蒋介石)命归西天。他们指定的胡安·卡洛斯和蒋经国继承了其权力,并对出现在其国家中势头越来越大的社会和经济变迁作出了反应,开始了民主化的进程。在苏联,勃列日涅夫、安德罗波夫和契尔年科在三年之内相继死亡,使得戈尔巴乔夫得以掌权。

表 3 .2 1973 - 1990 年间的领导变更与改革

国别保守派领导人更替改革派领导人(一)更替改革派领导人(二)第一次民主选举

尼日利亚戈温 1975 年 7 月政变穆哈默德 1976 年 2 月死亡奥巴桑乔 1979 年 8 月

厄瓜多尔拉拉 1976 年 1 月政变波维达 - - - - 1979 年 4 月

秘鲁维拉斯科 1975 年 8 月政变伯慕德斯 - - - - 1980 年 5 月

巴西梅迪奇 1974 年 3 月接班盖赛尔 1979 年 3 月接班菲格雷多 1985 年 1 月

危地马拉蒙特 1983 年 8 月政变梅吉亚 - - - - 1985 年 12 月

西班牙佛朗哥 1975 年 11 月死亡胡安·卡洛斯胡安·卡洛斯 1979 年 3 月

勃朗科 1975 个 12 月死亡阿里亚斯 1976 年被罢免苏亚雷斯

台湾蒋介石 1975 年 4 月死亡蒋经国 1988 年 1 月死亡李登辉

匈牙利卡达尔 1988 年 5 月被罢免格罗斯 1989 年 5 月 10 月被罢免尼尔斯·波兹盖伊 1990 年 3 月

墨西哥波蒂略 1982 年 12 月接班马德里 1988 年 12 月接班萨里纳斯

南非弗尔斯特 1978 年 12 月被罢免博塔 1989 年 12 月被罢免德·克勒克

苏联契尔年科 1985 年 3 月死亡戈尔巴乔夫

保加利亚日夫科夫 1989 年 11 月被罢免姆拉德诺夫

在巴西和墨西哥,威权体制自身提供了其领导层的定期变革。这使得改革派有可能获得权力,但却不是必然要获得权力。在巴西,正如前面所指出的,军方中有两个派别。在 1969 - 1972 年,强硬路线分子梅蒂迪将军担任总统期间,压制达到了顶点。在军队就结束他的任期出现的斗争中持温

和路线的索尔邦集团有能力确保提名盖赛尔将军担任总统,这部分是因为他的兄弟是战争部长。由于受他的主要助手,席尔瓦将军的引导,盖赛尔开始了民主化进程,并采取了决定性的行动,以确保他能够在 1978 年被索尔邦集团的另一位成员费格雷多将军所继任。在墨西哥,即将下台的波蒂略总统于 1981 年按照标准的做法,挑选了其计划和预算部长马德里作为其继任者,马德里是经济和政治上的自由派,而且拒绝了更为传统的和极端保守派的候选人,选择了一个年轻的主张改革的技术官僚萨里纳斯来继续开放的进程。

在威权领袖们没有死亡,而且没有被定期更换的地方,民主改革派就必须废除统治者,并建立起亲民主的领导集团。在除巴西之外的军人政府中,这意味着有一个军人领袖通过军事政变取代另一位军事领袖:在秘鲁,伯慕德斯取代了维拉斯科;在厄瓜多尔,波维达取代了拉拉;在危地马拉,梅吉亚取代了蒙特;在尼日利亚,穆哈默德取代了戈温。在匈牙利的一党体制下,改革派动员了他们的力量,在 1988 年 5 月的一次特别党代会上罢免了长期执政的卡达尔,用格罗斯来取代他,担任总书记职务,不过,格罗斯只是一位半吊子的改革家,而且一年之后中央委员会又用一个由改革派所主导的 4 人主席团取代了他。在 1989 年 10 月,其中的一位涅尔什(Rezso Nyers)变成了党的主席。在保加利亚,1989 年秋天,共产党内的改革派领袖罢免了托德尔·日夫科夫的主要领导职位,在这一职位他盘踞了 35 年之久。表 3.2 概述了与某种自由化或民主化改革有关的领导层变更情况。

自由化的失败。在第三波中的一个关键问题是自由改革派的角色和自由化的威权政体的稳定性。那些取代保守派领袖的自由改革派通常会变成短期掌权的转型人物。在台湾、匈牙利、墨西哥,自由派很快地被更民主取向的改革派所取代。在巴西,很显然,盖赛尔和格尔贝里一开始就致力于实质性的民主化,尽管还有一些分析家对此半信半疑。即使他们只是要使威权政权自由化,而不是取代它,但是,费格雷多总统还是把这一过程变成了民主化的过程,"我必须使这个国家成为民主国家",这是他在 1978 年就职之前说的,而且他也是这样做的。

在西班牙,强硬路线的总理勃朗科(Luis CarreroBlanco)海军上将在 1973 年 12 月被暗杀,佛朗哥指定阿里亚斯·纳瓦罗(Carlos Arias Navar-

ro)继任他的职位。阿里亚斯是一位古典自由派改革家。他想通过对佛朗哥政权修修补补,以求把它保存下来。在 1974 年 2 月 12 日的一次著名演说中他建议实行公开(apertura),并主张实行一些温和的改革措施,例如,其中包括允许政治结社活动,但是不能成立政党。他"太保守,而且在类型上还是个佛朗哥主义者,因此不可能真正地带动该政权的民主化。"他的改革计划为"一伙"保守派所破坏,其中包括佛朗哥;与此同时,这些建议激发了反对派去要求更为广泛的公开。结果阿里亚斯"因主张公开性而丢脸,就像卡莱罗因保持僵化而丢脸一样。"1975 年 11 月,佛朗哥死了,胡安·卡洛斯取代了他作为国家元首。胡安·卡洛斯致力于把西班牙改造成一个真正的欧洲式的代议民主国家,阿里亚斯拒绝这一变革,结果,在 1976 年 7 月胡安·卡洛斯用苏亚雷斯取代了他,而苏亚雷斯和很快地采取措施,实行民主。

不过,从自由化的威权主义出发的转型既可能前进也可能后退。有限的公开可能会增加人们对进一步变革的期望,而这种进一步的变革又可能导致不稳定、动乱,甚至暴力;这些暴力又会激发反民主的反动和用保守的领袖来取代自由化的领袖。在希腊,帕帕多普洛斯试图从保守派转向自由化的立场;这导致了理工学院的学生们游行及其对学生的血腥镇压;随之而出现的是一场反动,这样,自由化的帕帕多普洛斯就被强硬路线的伊奥尼迪斯所取代。在阿根廷,维奥拉(Roberto Viola)将军取代了强硬路线的维得拉(Jorge Videla)将军担任总统,并开始自由化。这在军方中产生了一场反动,维奥拉被废逐,并用加尔铁里将军这样的强硬路线者来取代他。在中国,最高的权力一直掌握在邓小平手里。在缅甸,奈温(Ne Win)将军统治达 26 年之久,并于 1988 年 7 月表面上退休,同时被塞温将军所取代,这位将军是另一位强硬路线分子。示威和暴力活动的增加迫使塞温将军三周以后退出权力。他被一位文官和温和的貌貌所取代,这个人建议举行选举,并试图同反对派开始谈判。然而,抗议活动继续进行,军方于 9 月罢免了貌貌,并接管了政权,对示威进行了血腥的镇压,结束了迈向自由化的运动。

自由化者的困境反映在博塔和戈尔巴乔夫的经历之中。这两位领袖都在他们各自的社会中引入了重大的自由化改革。博塔在 1978 年掌权,他在当时提出的口号是:"要么适应,要么死亡",他使黑人工会合法化、废除了婚

姻法、设立了混合贸易区、允许城市黑人获得公民身份。允许黑人获得不动产的自由保留权、大量地削减了一些次要层次上的种族隔离、显著增加了对黑人教育的投资、废除了通行证法、规定由选举产生黑人城镇的市镇议会、在议会中建立了代表有色人种和亚洲人种的议院,尽管不包括黑人。戈尔巴乔夫开放了公共讨论、大大地减少了新闻检查、戏剧性地向共产党机构的权力提出了挑战,并至少初步引入了向选举产生的立法机关负责的责任政府。这两位领导给他们的社会制定了新的宪法,其中包括有许多改革,同时也设立了新的和强有力的总统职位,这两个职位后来都由他们两人担任。然而,博塔和戈尔巴乔夫似乎都不要对他们的政治体制实行彻底的改革。他们的改革是用来改善和调整,但也是为了支持现行的体制,使其更能为他们的社会所接受。他们自己就反复重申这一点。博塔不要结束白人的权力;戈尔巴乔夫也不想结束共产党的权力。作为自由派的改革家,他们要的是变革,但更要保存他们所领导的这种体制以及他们在其中担任职位的官僚体制。

博塔那种只有自由化而没有民主化的改革,激发了南非黑人进一步要求全面进入政治体制。在 1984 年 9 月,黑人城镇爆发了抗议,这场抗议导致了暴力。镇压和在黑人城镇部署军队。改革的努力也同时终结了,作为改革者的博塔被普遍看作是镇压者博塔。改革进程只是在博塔被德·克勒克取代之后才重新开始,而德克勒克的广泛改革又导致了博塔的批评,并使得他退出国民党。在 1989 和 1990 年间,戈尔巴乔夫的那种只有自由化没有民主化的改革在苏联似乎也造成了类似的动乱、抗议和暴力。如同在南非一样,地方的团体相互开战,并向中央的权威挑战。戈尔巴乔夫的困境非常明显。进一步迈向全面的民主化,这不仅意味着结束共产党在苏联的权力,而且更可能结束了整个苏联。以领导一场强硬路线的反动来反对动乱意味着结束他实行经济改革的努力以及他与西方已经得到极大改善的关系和他作为创造性的和人道主义领袖的全球形象。安德列·萨哈罗夫在 1989 年就把各种选择断然地摆在戈尔巴乔夫面前:"像目前这种不进不退的格局是不可能保持下去的。这个国家和你个人都处于十字路口,要么最大限度地促进改革的进程,要么试图把行政命令系统原封不动地保存下来。"

自由化不论在那里被尝试过都会在某些团体中激发其要求民主化的愿望,同时也在另一些团体中激发要求压制民主化的愿望。第三波的强烈地经验告诉我们,自由化的威权主义绝不是一种稳定的平衡;折衷的办法行不通。

昔日的合法性:压制保守派。获得权力使得改革者能够开始民主化,但却不能消除保守派向改革派挑战的能力。在执政同盟中的保守分子,如西班牙佛朗哥政权中的"保守分子"、巴西和其他拉美国家的军人强硬路线分子、匈牙利的斯大林主义者和国民党中来自中国大陆的守旧派以及墨西哥革命制度党中的党棍和官僚、南非国民党的右翼都不会轻而易举地让步。在政府中,军队和党的官僚及其中的保守派通常会通力合作来阻止或放慢改革的进程。在像巴西、厄瓜多尔、秘鲁、危地马拉、尼日利亚和西班牙这样的非一党体制下军队中的保守团体会试图进行政变,并作出其他的努力来使改革派失去权力。在南非和匈牙利,保守派会从执政党中分离出去,并指责他们出卖该党所赖以建立的基本原则。

改革政府试图通过削弱、安慰改造保守派来抵消保守派的反对。反击保守派的抵制常常要求权力集中在改革派的行政首脑手中。盖赛尔声称自己是"主张开放的独裁者",以迫使巴西的军方退出政治。胡安·卡洛斯充分运用他的权力和特权来使西班牙迈向民主,挑选苏亚雷斯担任首相。正如我们所看到的,博塔和戈尔巴乔夫为他们自己设立了强有力的新总统职位。一点也不意外萨里纳斯在其第一次就任墨西哥总统的数年间,一直公然维护他的权力。

改革派领袖的第一要务是清洗政府、军队,必要的话包括党务官僚机构,再用改革的支持者来取代高级职位中的保守派。这通常要用比较慎审的方式来进行,以免激起强烈的反对,以此来促成保守派阵营的分裂。此外,为了削弱保守派,改革派的领袖们也会试图去安抚或改造保守派。在军人政权中改革派在经历了一段必要而又有限的威权主义插曲之后现在是回到民主原则的时间了,因为这些民主原则是他们国家政治体制的基础。在这种意义上,他们诉诸"合法性的回归"。在非军人统治的威权体制下,改革者要诉诸"昔日的合法性",并强调与过去的连续性。例如,在西班牙,君主制被重新确立起来,而且苏亚雷斯坚持佛朗哥宪法中关于废除该宪法的规

定:没有一位佛朗哥主义者可以声称有程序上的非法行为。在墨西哥和南非,革命制度党和国民党中的改革派求助于这两个政党的传统。在台湾,国民党和改革派则诉诸于孙中山的三民主义。

昔日的合法性有两个吸引人之处和两个效果:它使得新秩序合法化,因为它是旧秩序的产物;它反过来使旧秩序合法,因为旧秩序创造了新秩序。它在所有人中间形成了共识,但不包括极端主义的反对派,可是,这种极端主义者对旧威权主义者和新的民主政权都没有用。改革派还求助于保守派,因为他们若是能先于激进的反对派获得保守派的支持,就可以减少不稳定和暴力。例如,苏亚雷斯请求西班牙军队因为这些理由而支持他,而且军队中的骨干也认可了向民主的转型,因为一没有非法活动、在街头没有无秩序的现象、没有被崩溃或颠覆的重大威胁。"不可避免的是,正如盖赛尔所说的,改革者也发现,他们不能"只前进,不后退",因此,他们偶然也会向保守派作出让步,就像 1977 年巴西的"4 月交易"。

与反对派合作。一旦掌权,民主的改革派通常会很快地开始民主化的进程。这通常要求与反对派的领袖、与政党和主要的社会团体与机构进行磋商。在某些例子中,会出现相对正式的谈判和达成非常明确的协议或协定。在另一些情况下,这些磋商和谈判是更加非正式的。在厄瓜多尔和尼日利亚,政府任命了一个委员会来为新体制制定计划和政策。在西班牙、秘鲁、尼日利亚以及最终在巴西,由选举产生的议会起草了新宪法。在好几个例子中,是通过公民投票来批准新的宪法安排的。

由于改革派从统治阵营中的保守派分离出来,他们就必须通过从反对派中获得支持,以及扩大政治舞台,并诉诸因为开放而政治上活跃起来的新兴的社会团体的支持来加强他们自己。老练的改革派用来自这些集团的日益增加的压力来要求民主化,以削弱保守派,并用保守派政变的威胁和分享权力的吸引力来加强反对派中的温和团体。

为了达到这些目的,政府中的改革派与主要的反对派团体进行谈判,并与他们达成公开的或私下的协议。例如在西班牙,共产党承认它势力太弱,还不足以奉行一条"激进的革命政策",相反只能遵循"置换性的契约",尽

管这一契约"纯粹是心照不宣的"。在 1977 年 10 月,苏亚雷斯赢得了共产党和社会党对蒙科洛协议(Pactos delaMoncloa)的支持,其中包含有相

对严厉的经济紧缩措施和一些社会改革的规定。与共产党的主要领袖卡里略之间的秘密谈判"利用了西班牙共产党(Partido Comunista deEspana, PCE)领导人迫不亟待地想接近权力中心的愿望,从而,获得了他对经济紧缩一览子政策的支持。"在匈牙利,1989 年秋天,共产党与代表其他政党和团体的反对派圆桌会议(the opposition Round Table)进行了公开的谈判。在巴西,政府与反对派政党,巴西民主运动党(the Movimento Democratico Brasilei],MDB)之间达成了非正式的谅解。在中国台湾,1986 年,当权者与反对党就政治变革的架构达成了谅解,在 1990 年 7 月,为时一周的会议中双方就全面的民主化方案达成了一致。

民主反对派的节制和合作,及其作为初级伙伴介入这一过程对成功的变革是必不可少的。几乎在所有的国家,主要的反对政党,巴西民主运动党、西班牙的社会党和共产党、台湾的民主进步党(the Democratio Progres-sive Par - ty,DPP)、匈牙利的公民论坛(the Civie Forum)、秘鲁的美洲人民革命联盟(the Alianza Popular RevolucionariaAmericana,APRA)、智利的基督教民主党(the ChristianDemocrats)都是由温和派所领导的,而且在不时地面对政府中保守派集团的大量挑衅时,仍然奉行温和的政策。

斯基莫尔(Skidmore)对巴西所发生的一切作的综述准确地抓住了变革过程中的中心关系:

> 最终,自由化成为政府和反对派之间认真的辩证关系的产物。那些赞同开放的军方人士不得不谨慎行事,以免激怒强硬路线分子。他们向反对派提出的提议是为了吸引出"有责任心的"分子,因此表明有温和派人士可以与政府合作。与此同时,反对派不断地向政府施加压力以结束其任意的过火行为,这样,提醒军队他们的统治缺少合法性。同时,反对派的温和人士也提醒激进派,如果他们走得太急,就会被强硬分子所利用。这种微妙的政治关系运作得很成功,因为在赞同回归到一个(几乎是)开放的政治体制的军人和文官中间有一种共识。

民主派准则之一:改革威权体制

西班牙、巴西和其他实行民主变革的国家为威权体制下民主改革派提供的主要教训概括如下:

(1)确保你的政治基础。尽可能把民主化的支持者放在政府、政党和军队的关键权力位置上。

(2)维持昔日的合法性,即通过非民主政权既定的程序来作出变革,同时用象征性的让步来安抚保守集团,并采取进两步退一步的方针。

(3)逐步转移你的支持者,从而减少份对政府中反对变革的集团的依赖,这样扩大你在支持民主的反对派中的支持力量。

(4)作好准备,提防保守派采取某种极端的行动来阻止变革(例如,政变企图),甚至尽可能去诱使他们这样做,然后,再对他们加以无情地镇压、孤立,使极端反对变革的分子名声扫地。

(5)夺取并保持在民主化进程中的主动地位。只是要量力而行,千万不要实施显然是响应来自更极端的激进反对派成员的要求的民主化措施。

(6)在变革过程中尽可能降低期望值;尽量用维持改革进程的语调说话,而不要声称去取得那些言过其实的民主乌托邦。

(7)鼓励形成一种负责任的、温和的反对党,这样社会中的关键团体(包括军方)会认可他们认为没有威胁的未来政府。

(8)制造一种关于民主进程不可避免的感觉,这样,民主化进程就可以被广泛地承认为一种必要的和自然的发展过程,即使在有些人看来这一过程仍然不可取。

第四节 置换

置换涉及到一种完全不同于变革的进程。在政权内部的改革派太弱,或根本不存在。政府中占主流的是保守派,他们坚决反对任何政权上的变革。因此,反对派力量增加,而政府力量削弱,直到政府崩溃,或被推翻,这样才会实现民主化。以前的反对派掌权之后,冲突常常随着新政府内部各群体就他们应该建立的政权的性质发生争执而进入新的阶段。总之,置换有三个阶段:1 .为推翻政权而斗争;2 .政权的垮台;3 垮台后的斗争。

第三波民主化要求那些掌权的人进行合作。到 1990 年为止,只在 6 个国家出现了置换。置换在始于一党制的过程中非常少见(11 个国家中有 1 个),在军人政权中也非常少见(在 16 个国家中有 2 个),而始自个人独裁国

家的民主转型则较为常见(7 个国家中有 3 个)。正如我们所指出的,除少数例外(如甘地,埃夫伦和皮诺切特),那些建立威权政权的领袖们不愿意结束这些政权。威权体制内部领袖的变化在军政权中更可能是在"第二阶段的"政变、或在一党制国家通过定期的接班、或党的机构采取的行动而实现的。不过,个人独裁者很少自愿退休,他们权力的性质是个人的而不是组织的,使得政权内的反对派难以废黜他们,而且的确这样的反对派也不可能大量的存在。个人独裁者因此很可能一直保持着权力,直到他们死去,或是直到该政权垮台。这种政权的寿命变成了独裁者的寿命。政治上,而且从字面上讲(如佛朗哥和齐奥塞斯库),独裁者的死亡和政权的死亡是同时发生的。

在置换中消失的威权体制的内部,民主改革派显然十分脆弱或根本不存在。在阿根廷和希腊,自由化的领导人,维奥拉和帕帕多普洛斯被迫退出权力,而由军方的强硬路线所取代。在葡萄牙,卡埃塔诺发起了某种自由化的改革,但然后又不得不撤回这些改革。在菲律宾、罗马尼亚和东德,马科斯、齐奥塞斯库、昂纳克周围几乎没有民主人士,也没有自由派人士。在所有这 6 个国家中顽固派垄断着权力,而且从内部进行改革的可能性几乎完全不存在。

一个威权体制能够存在下去是因为政府在政治上比反对派强大。当政府不如反对派强大时,它就会被取代。因此,置换要求反对派消耗政府的力量,把权力的天平转向对反对派有利。当威权政权进行改革时,他们在第三波中总是很受欢迎,并受到广泛的支持。他们通常有广泛的社会群体联合起来支持他们。不过,过了一段时间,就像任何政府一样,他们的力量也会下降。希腊和阿根廷的军政权就因为军事失败而声名狼籍。葡萄牙和菲律宾政权打不赢反叛乱的战争,菲律宾政权制造了一位烈士,并用不正当的手段在选举中舞弊。罗马尼亚政权奉行使其人民深为愤怒的政策,并使其自己孤立于人民;因此使得它难以抵挡席卷整个东欧的反威权主义运动这个越滚越大的雪球。东德的情况更为模糊。尽管该政权在好几个方面相对成功,但是一旦与西德比较就反映出其一个根本的弱点,通过匈牙利打开的过境走廊,戏剧性地瓦解了该政权的权威。政党领袖们在 1989 年 12 月初,被迫辞职,由看守政府接管。不过,该政权的权威很快消失,随之消失的是东

德作为一个国家存在的理由。

这种政权有时会公开地失去支持，但是由于威权政权的压制性质，政权的丧失通常是隐蔽发生的。威权的领袖们常常不知道他们多么不受欢迎。这样，当一些触发性的事件暴露了该政权的弱点时，隐蔽的不满便表现出来。在希腊和阿根廷，这种事件是军方的失败。在葡萄牙和东德，是其以前的权力来源公开转向反对这一权力，在匈牙利，是军队，在东德，是苏联。土耳其人、英国人和葡萄牙军方及戈尔巴乔夫的行动激发并导致了社会中其他团体对该政权的公开不满。在所有这些案例中只有少数势单力薄的集团联合起来支持这种政权。许多人对政权十分不满，但是由于这是一个威权国家，必须有触发事件来具体反映这种不满。

学生在哪里都是反对派；他们反对存在的任何一种政权。不过，就他们自己而言，学生们并不能把政权搞垮。由于缺少人口中其他团体的实质性的支持，他们经常遭到军队和警察射杀，在希腊是 1973 年 11 月、在缅甸是 1988 年 9 月。军方总是政权的最终支持者。如果他们撤消了他们对政府的支持，如果他们发动了针对该政权的政变，或者如果他们拒绝用武力来镇压那些威胁推翻该政权的人，这一政权必将垮台。在作为永恒反对派的学生与作为支持者的军方之间是那些支持或反对该政权的社会团体，而且其支持或者反对取决于当时的环境。在非共产党的威权国家，诸如菲律宾，这些集团会一个个转向对政权表示不满。继学生表示不满之后的通常是知识分子，而且随后便是以前存在那些政党的领袖们，其中许多人也许支持，甚至默认威权政权的接替者。通常中产阶级的态度也会发生变化，他们包括白领工人、专业人士、小业主。在天主教国家，天主教领袖是政权最早的和有效的反对者。如果有工会存在，而且完全不受政府控制，在某个时刻，他们就会加入反对派。而且最重要的是，大的企业集团和资产阶级也会变为反对派。在适当的时候，美国或其他外国的支持力量也会变得不满。而且带有决定性的是军方决定不支持政府，并积极地与反对派站在一边，以反对该政府。

因此，在六个出现置换现象的国家中有五个，除阿根廷，军方的不满是使政权垮台的最基本的力量。在葡萄牙、菲律宾、罗马尼亚的个人独裁中，独裁者削弱军方的政策导致了军方的不满，这些政策包括削弱军方的职业

制、使军官集团政治化和发生腐败、并建立与之竞争的准军事部队和安全部队。政府的反对派通常在军方抛弃政府以前就已呈燎原之势(葡萄牙是唯一的例外)。但是,不满还没有十分普遍,要么是因为反对派最可能的支持者中产阶级、资产阶级和宗教团体弱小或者薄弱,要么是因为政府有这些集团的支持,而且这通常是由其经济发展的成功政策所造成的。在缅甸,军队残酷地镇压了抗议活动,而且这些抗议活动主要是由学生领导的。在那些经济上更加发达的社会,威权的反对者可以获得更为广泛的支持。当这一反对派在菲律宾、东德、罗马尼亚走上街头时,军队没有对他们的公民开枪,因为这些公民团体具有广泛的代表性。

民主变迁的受欢迎的形象是压制性的政府被"人民的力量"所摧垮,愤怒的民众广泛动员起来,要求并最终迫使政权的变革。而且几乎在第三波中的每一次政权变迁中都会出现某种形式的民众运动。不过,到八十年代末已完成民主转型或正在转型的国家中,只有在六个国家中民众示威、抗议和罢工起着关键作用。他们包括在菲律宾、东德、罗马尼亚的置换领袖和在韩国、波兰和捷克斯洛伐克的移转。在智利,民众的行动常常试图改变皮诺切特的变革政策,尽管没有成功。在东德,用赫希曼(Hirschman)的术语说,"出口(exit)"和"发言权(voice)",这两个东西都起着主要作用,而且其抗议行动首先表现为许多民众大规模地离开该国,而且在莱比锡和柏林出现大规模的街头示威。

在菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚和希腊,当政权瓦解时,其势若土崩。头一天,威权政府还可能在掌权,第二天它就可能下台了。在阿根廷和东德,成权政权很快地就失去了合法性,但是他们仍然把持着权力,并试图就政权变革的条件进行谈判。在阿根廷,军政府的继任者比格农将军在福克兰群岛战役失败后于 1982 年 7 月立即接管了政权,而且"相对成功"地维持政权对转型的某种控制达六个月之久。不过,到了 1982 年 12 月,公众的反对日益增加,反对派的组织也日益扩大,这就导致了群众的抗议活动和一场全国性的总罢工,迫使比格农制定了选举方案,也使得由各政党组成的联合反对派有能力拒绝军方所建议的用来让度政权的条件。这个破脚鸭似的军政权的权威继续恶化,直到它最终被在 1983 年 10 月选举产生的阿尔方辛政府所取代。一位作者观察到,"军政府垮了,它无力影响候选人的选择和选举自

身,它没有排除任何人,既没有保留权力,也没有为其自己在未来留下否决权。此外,它没有能够保障其在与未来宪政政府关系中的自治地位,也没有得到决定其未来军事政策的许诺,甚至不论哪一个候选人取胜,它都没有资格与当政者谈如何进行反对游击队的斗争。"在东德,1990 年初也出现了类似的情形,势单力薄、名誉丧尽的共产党政府继续把持着权力,其总理汉斯·莫德罗(Hans Modrow)也扮演着比格农的角色。

对变革中程序连续性和昔日合法性的强调,在置换情形中是不存在的。与以前政权有关的制度、程序、思想和个人被认为是靠不住的,而且,重点放在与过去的、鲜明的和一刀两断的决裂上。那些接替威权统治者的人把他们的统治建立在"来日的合法性(forward legitimacy)"基础之上,即他们在未来可以给社会带来什么和他们没有介入、或与以前的政权有任何瓜葛。

在变革和移转中威权政权的领袖们通常脱离政治,悄悄地回到兵营或是其私人生活中去,而且会得到一些尊敬和尊严。相比之下,那些在置换中失去权力的威权领袖们却遭到了不幸的命运。马科斯和卡埃塔诺被迫流亡。齐奥塞斯库被当场处决。希腊和阿根廷的军官们在审判后被投入监狱。在东德,昂纳克和其他前领导人也面临着惩罚,而在波兰、匈牙利和捷克斯洛伐克,却不存在这种情况。在格林纳达和巴拿马由外国干预而被赶下台的独裁者们也同样面临着起诉和惩罚。

威权政权的和平崩溃通常会在公众中产生荣光而又短暂的大快人心和扬眉吐气感,充满了鲜花和香槟,而这在变革中是没有的。威权的垮台也产生了变革中所没有的潜在的权威真空。在希腊和菲律宾,这一真空很快被卡拉曼里斯和阿基诺获得政权所填补,他们都是引导这两个国家走向民主的受欢迎的政治领袖。在伊朗,威权的真空是由阿亚图拉填补的,他领导着伊朗走向另外的方向。在阿根廷和东德,比格农和莫德格政府有气无力地填入了在威权政权倒台之后和民主选举的新政府上台之前的这一短暂的间隙。

在威权政权垮台之前,把该政权搞垮,使得反对团体联合起来。威权政权一旦垮台,在他们中间就会出现分裂,而且他们会为权力的分配和即将确立的新政权的性质而交锋。民主的命运因此就由主张民主的温和人士和反民主的激进派之间各自权力的大小来确定。在阿根廷和希腊,威权政权执

政时间不长,政党很快又重新出现了,而且在政治领袖和团体之间就尽快重新确立民主制度的必要性达成了广泛的共识。在菲律宾,除了新人民军的反叛外,对民主的公开反对也微乎其微。

在尼加拉瓜、伊朗、葡萄牙和罗马尼亚,独裁的突然垮台使得以前的反对派和政党之间就谁应该掌权和应该建立什么样的政权产生了纷争。在尼加拉瓜和伊朗,民主的温和派输了。在葡萄牙,正如本书前面所指出的,在1974年4月和1975年11月间,革命的形势已如弦上之箭。由共产党人和左翼军官组成的反民主的马克思列宁主义同盟完全有可能巩固其权力。结果,经过军队中的派别之间的激烈的斗争和大众的动员、示威和罢工之后最后还是由伊恩斯总统所采取的军事行动使葡萄牙驶上了民主的航道。正如罗伯特·哈维(Robert Harvey)所观察到的,"一场政变却酝酿成一场革命,而这场革命在其变成无政府状态以前又被一场反动所阻断。天下大乱带来天下民主。"

在葡萄牙,人们面临的选择是要么搞资产阶级民主,要么搞马克思列宁主义专政。罗马尼亚在1990年时的选择还不明朗,但是,民主是不可避免的。由于反对派的政党和团体缺少有效的组织,而且这个国家以前没有民主的经验,在推翻齐奥塞斯库的过程中使用了暴力,由于有许多人怀着强烈的愿望要对以前与独裁政权有联系的人进行复仇以及加上人口中的许多人与独裁政权有瓜葛,这样,新政府中的许多领导人以前曾是旧政权的一部分,所有这些都表明,当时在罗马尼亚还没有出现民主的征兆。在1989年底,一些罗马尼亚人不无感触地把在这个国家所发生的一切比作200年前在法国所发生的一切。他们也许已经注意到,法国革命是以军事独裁告终的。

民主派 准则之二:推翻威权政权

置换的历史表明,温和的民主反对派,若试图推翻威权可以遵循以下一些准则:"

(1)把注意力集中在威权政权的非法性或其合法性的薄弱环节上;这是它最薄弱的一点。就普遍关心的问题对该政权进行攻击,如腐败和残暴。如果该政权表现成功(特别是在经济上),那么,这些攻击也许没有什么效果。一旦其表现恶劣(而且一定会如此),那么就集中攻击其非法性,这成为

瓦解其权力的最重要的手段。

(2)像民主的统治者一样,威权统治者会不时地疏远其以前的支持者。鼓励这些不满的社会团体支持民主,以作为现行政权的必要替代。特别要努力争取商界领袖。中产阶级、专业人士、宗教人士和政党领袖的支持。其中的多数人很可能支持过威权体制的创立,反对派若显得越"受尊敬",越"有责任感",它就越容易赢得支持者。

(3)培植军方将领。在上述最后一条分析中,不论威权政权是否垮台,都取决于这些将领是否支持该政权,是与你们并肩反对该政权,还是袖手旁观。得到军方的支持在危机来临时,会变得特别有益,而且你们实际上所需要的是军方不愿意保护该政权。

(4)学会并努力诉诸非暴力(见第四章第四节)。除其他作用之外,这会使你更容易争取保安部队。士兵们不会同情那些向他们扔燃烧瓶的人。

(5)争取每一次机会以表达对政权的反对,包括参加该政权所组织的选举(见第四章第三节)。

(6)发展同全球性的宣传媒介、外国人权机构和像教会这样的跨国组织建立联系。特别是要动员在美国的支持者。美国的国会议员们总是寻求道德事业来为他们自己提供露脸的机会,并用于反对美国政府。向他们阐明你们的事业,并向他们提供一些供电视图像和报纸头条新闻标题的材料。

(7)促成反对派之间的团结,并努力建立全面的组织网,这有助于促成这种团体之间的合作。正如菲律宾、智利、韩国和南非的例子所表明的,要做到这一点很困难,而且威权政权的统治者们常常善于制造反对派之间的不和。衡量你们是否成为你们国家民主领袖的合格标准之一是你是否有能力克服这些障碍,并确保反对派之间在一定程度上的团结。记住阿尔蒙德所揭示的真理:"伟大的领袖都是建立联盟的高手"。

(8)当威权政权垮台时,尽快做好准备,填补由此而产生的权威真空。做到这一点的途径可以是:把一个受欢迎的、有魅力的并倾向于民主的领袖推到前台;迅速组织选举,以便为新政府提供民众的合法性;通过获得跨国势力(如美国、欧洲共同体和天主教会)的支持来树立国际合法性。应该认识到,你以前同盟的一些伙伴要建立一个新的他们自己的独裁政权,你们应悄悄地组织民主的支持者,以反对这一努力,如果有这方面的苗头的话。

第五节 移转

在移转过程中，民主化是由政府和反对派采取的联合行动而产生的。在政府内部，保守派和改革派之间的平衡是政府愿意就改变政权进行谈判，这与置换进程中保守派占统治地位不同，但是，在移转过程中，政府中的改革派不愿主动地改变政权。它常常被推入和拉入与反对派正式或非正式的谈判中。在反对派中间，民主的温和派强大到足以压过反民主的激进派，但是他们还没有强大到足以推翻政府，因此他们都看到了谈判的好处。

发生在始于七十年代到八十年代的 35 个民主化或自由化的国家中，大约有 11 个接近这种移转模式。其中最典型的是波兰、捷克斯洛伐克、乌拉圭和韩国；在玻利维亚、洪都拉斯、萨尔瓦多和尼加拉瓜的政权变革也涉及到一些重要的移转因素。在萨尔瓦多和洪都拉斯，谈判部分是与美国政府进行的，美国政府实际上充当了民主温和派的代理人。在 1989 年和 1990 年，南非开始了移转的进程，蒙古和尼泊尔似乎也在朝着这个方向移动。在智利也出现了一些移转的特征。虽然皮诺切特政权强大到足以抵制反对派进行民主化选举的压力，但却顽固地坚持在八十年代所定下的政权变革的方案。

在成功的移转过程中，政府和反对派中的主导团体承认，他们不能单方面地决定他们社会中未来政治体制的性质。政府和反对派的领袖们常常在相互试探对方的力量后形成了这些观点，并决心进行政治对话。起初，反对派通常相信在不远将来的某个时候他能够把政府拉下马。这种看法是极不现实的，但是只要反对派坚持这一信念就不可能与政府进行认真的谈判。相比之下，政府通常在最初相信它能够有效地遏制并镇压反对派而没有招致承担不起的代价。当双方的信念都发生变化时，就会出现移转。反对派认识到，他还没有强大得足以推翻政府。政府意识到反对派强大到足以增加不谈判的代价。因为加强压制会导致社会进一步疏远现政权，并加剧统治阵营内部的分裂，因此，也增加了强硬路线者接管政府的可能性和政府严重丧失国际合法性的可能性。

移转过程中的对话常常会涉及到一系列独特的步骤。首先，政府致力于一些自由化的措施，并开始丧失权力和权威。其次，反对派利用这一放松和政府的削弱来扩大其支持力量并加强其活动，因为他们希望能够很快地

搞垮政府。第三,政府作出强烈的反应来遏制和镇压反对党对政治权力的动员。第四,政府和反对派意识到,双方都难以取胜,并开始探讨通过谈判来实现转型的可能性。不过,这第四个步骤是不可避免的。可以想象得到,政府也许在经过领袖换马之后可能会残酷地使用其军队和警察来恢复其权力,至少会暂时地恢复其权力。或者是反对派可以继续发展其力量,进一步瓦解政府的权力,并最终把政府拉下台。这样,移转就要求政府与反对派双方力量大致均等,以及双方谁会在力量的考验中占上风的不确定性。在这些情况下谈判和妥协的风险似乎小于对峙和灾难性结局的风险。

这样,导致移转的政治过程,其特点常常是罢工、抗议、示威与镇压、监禁、警察暴力、长期围剿和军管之间的拉锯战。在波兰、捷克斯洛伐克、乌拉圭、韩国和智利,周期性出现的抗议和压制最终导致政府与反对派之间通过谈判达成协议,只有智利是个例外。

例如,在乌拉圭,1983 年秋,日益增加的抗议和示威导致了政府与反对派进行谈判,并最终使得军方退出了权力。在 1978 年,玻利维亚在军方同意选举的时间表之前发生了"一系列的冲突和抗议运动"。在韩国,如同在乌拉圭一样,军政权起先曾用武力镇压抗议。不过,在 1987 年秋天,示威的规模越来越大、基础越来越广,并把中产阶级也拉进来了。政府起初以通常的方式作出反应,但是,它很快就改变了态度,并同意进行谈判,并最终接受了反对派的中心要求。在 1988 年秋天的波兰,罢工也产生类似的效果。正如一位评论家所解释到的,"罢工使得圆桌会议不仅可能,而且必要,这对双方都是如此。有些反常的是,罢工已强大到足以迫使共产党人士走向谈判桌,然而,也软弱到只允许团结工会的领袖们拒绝谈判。这就是出现圆桌会议的原因。"

在移转过程中,在首都的中央广场,众多的抗议者与密集的警察队伍面对面地对峙,表现了各自双方的力量和弱点。反对派可以动员大规模的支持;而政府可以遏制并抵挡住反对派的压力。

八十年代,南非的政治也顺着四步模式开始演化。在七十年代末,博塔开始了自由化改革的进程,这引起了黑人的希望,当 1983 年的宪法拒绝给予黑人以全国性的政治角色时,又使他们遭受了挫折。这就导致了在 1984 年和 1985 年的黑人城镇的暴动,这些暴动触发了黑人们以为非洲白人政权

的垮台就在眼前的希望。政府对黑人和白人不同意见的有力而有效的镇压因此使得反对派能够急剧地修改他们的希望。与此同时,暴动吸引了国际的注意,导致了对种族隔离制度和政府做法的谴责,这又使得美国和欧洲国家加剧了对南非的经济制裁。由于非洲人国民大会(the African National Congress, ANC)激进派进行革命的希望遭到了拒绝,国民党政府对其国际合法性和经济前景的担忧日益增加。到了七十年代中期,南非共产党和非洲人国民代表大会军事组织的头头乔·斯洛沃(Joe Slovo)认为,非洲人国民大会可以推翻政府,并通过持续的游击战和革命赢得权力。在八十年代末,他仍然坚持使用暴力,但是也看到谈判是实现非洲人国民大会目标更为可能的途径。德克勒克总统在 1989 年成为南非总统之后,也强调谈判的重要性。他说,罗得西亚(Rhodesia)的教训是"当建设性谈判的机会的确存在时,没有被抓住……。由于在现实环境中他们在进入实质性的谈判和对话以前等了太久太久,这才致使这个国家走入歧途。我们不能犯这一错误,我们决定不再重复这一错误。"这两位政治领袖都从他们自己的经验和他人的经验中吸取教训。

相比之下,在智利,政府愿意而且能够避免谈判。在 1983 年春天爆发了一系列的大罢工,但是政府镇压了一次全国性的总罢工。自 1983 年 5 月起,反对派在"全国抗议日"举行每月一次的大规模抗议示威。这些示威通常被警察所驱散,而且每次总有几个人被打死。经济问题和反对派的抗议迫使皮诺切特政府主动与反对派进行对话。不过,那时,经济已开始复苏,中产阶级也担心法律和秩序的崩溃。在 1984 年 4 月,一场全国性的罢工被扑灭了,而且流了不少的血。此后不久,政府重新实行已在 1979 年被取消的军事管制。这样,反对派推翻政府的努力就失败了,这使得它与政府进行实质性的谈判。反对派"过高地估计了自己的力量,过低地估计了政府的力量。"它也低估了皮诺切特的顽固性和政治手腕,也没有料想到智利保安部队会开枪射杀手无寸铁的平民示威者。

移转要求双方的领袖都愿意冒谈判的风险。通常在政府内部会就谈判出现意见分野。而且最高领导人不时地因受到其同伙或其环境的压力才去与反对派进行谈判。例如,亚当·米奇尼克(Adam Michnik)认为,在 1989 年波兰像匈牙利一样走的是一条"西班牙式的民主道路"。就此而言,他认

为,西班牙和波兰的转型都是和平的。在这一层次上,他是正确的。不过在一个更具体的层次上,西班牙的案例并不适用于波兰,因为雅鲁泽尔斯基不是胡安·卡洛斯或苏亚雷斯(而匈牙利的伊姆雷·波茨盖依在很大程度上却是)。雅鲁泽尔斯基是一个三心二意的民主派,他不得不因为其国家和其政权局势的严重恶化而与团结工会进行谈判。在乌拉圭,总统阿尔瓦雷斯(Gregorio Al - varez)将军要延长其权力,并推迟民主化,可是军人统治集团的其他成员迫使他继续进行政权变革。在智利,皮诺切特将军也受到其军人统治集团其他成员的压力,特别是空军司令马特海要求他更加主动地与反对派打交道,但是,皮诺切特成功地拒绝了这一压力。

在其他国家,最高领导层的变化往往出现在与反对派进行认真的谈判之前。在韩国,全斗焕将军的政府采取了一条僵硬的保守政策来阻止反对派的要求,镇压反对派的活动。不过,到 1988 年,执政党指定卢泰愚为接任全斗焕的候选人。卢戏剧性地改变了全的政策,宣布实行政治公开,并与反对派的领袖进行谈判。在捷克斯洛伐克,长期执政的共产党保守派总书记古斯塔夫·胡萨克(Gus - tav Husak)在 1987 年

12 月被一位温和的改革派米洛什·雅克什所取代。不过,一旦反对派在 1989 年秋天,被动员起来,雅克什很快就被改革派乌尔巴内克(Karel Ur - banek)取代。然后,乌尔巴内克和改革派的总理阿达梅奇便与哈维尔(Vacla Havel)和反对派公民论坛的其他领导人就向民主转型通过谈判进行安排。在南非,德克勒克总统超越了其前任流产了的那种自上而下的移转过程,而与黑人反对派领袖进行移转型的谈判。因此,在移转的情形下,统治集团中常常会就民主化问题出现含混不清、模棱两可和意见分野的情形。这些政权未必粗暴地要继续把持权力,或是毅然绝然地走向民主。

在移转过程中,不仅在政府的一方存在意见分歧和模棱两可之处。事实上,与衰败的威权政府的领袖们相比,另一个更可能出现对其自身不利的分裂的团体是反对派的领袖们,也正是他们想取代威权政府的领袖们。在置换情形下,政府压制反对派,而且反对派在搞垮政府的方面也有着压倒一切的共同利益。正如菲律宾和尼加拉瓜的情况所表明的,即使在这些环境下要保持反对派领袖和政党之间的团结是极其困难的,而且所取得的团结也是极其脆弱的。在移转过程中,一旦问题不是推翻政府,而是与政府进行

谈判,反对派的团结就更难实现。在韩国,未能实现这种谈判,因此政府的候选人卢泰愚以少数票当选为总统,而两位反对派候选人由于相互反对对方而分散了反政府的多数。在乌拉圭,由于其领袖仍然被关在监狱中,反对派之一的国民党就拒绝了另外两个政党与军方达成的协议。在南非,民主改革的一个主要障碍是在议会和非议会的反对派团体之间的许多分歧,尤其是在布尔人和英国人之间以及在黑人意识形态和部落团体之间也存在这种分裂。在九十年代之前,南非政府就一直面临着各种反对团体。而他们自身的分歧与他们与政府之间的分歧一样大。

在智利,反对派也严重地分裂成一系列政党、派别和同盟。在 1983 年,温和的中间派反对党能够加入民主联盟(Democratic Alliance)。在 1985 年 8 月,一个由 12 个政党组成的更广泛的团体加入了国民协议(the NationalAccord),要求向民主转型。然而,领导和行动方针之间的冲突连续出现。在 1986 年,智利的反对派动员了大规模的群众抗议,希望在圣地亚哥(Santiago)重演一次刚刚在马尼拉发生的事。不过,反对派分裂了,而且其好战分子吓坏了保守派。正如一位观察家当时所描述的:问题是"这位将军没有受到温和的反对派运动的挑战,因为这一反对派自身没有一位受尊敬的人物来领导。没有智利的科丽。"另一方面,在波兰,情况则不同。雷克·瓦文萨是一位波兰的"科丽"(指菲律宾前总统科拉松·阿基诺),团结工会在十年的时间中的大多数里一直支配着反对派。在捷克斯洛伐克,移转发生的如此之快,以至于反对派政治团体之间的差异没有时间表现出来。

在移转中,民主的温和派在反对派阵营中必须强大到足以成为与政府谈判的可信赖的伙伴。在反对派中几乎总有一些团体拒绝与政府谈判。他们害怕谈判会产生不可取的妥协,他们也希望反对派持续的压力会导致政府的垮台或推翻政府。在 1988 至 1989 年间的波兰,右翼的反对团体敦促抵制圆桌会谈。在智利,左翼的反对团体采取了恐怖主义袭击活动,这种恐怖行径瓦解了温和的反对派与政府进行谈判的努力。同样,在韩国,激进派拒绝了政府与主要的反对派团体就选举问题所达成的协定。在乌拉圭,反对派受到了温和的政党领袖的支配,所以极端主义者成不了气候。

要进行谈判,每一方都必须承认对方有某种的合法性。反对派必须承认政府在变革中是一个有价值的伙伴,而已,或者公升、或者是非公开地默

认其现有的统治权。反过来,政府必须接受反对派团体作为社会中重大利益的合法代表。如果反对派没有进行暴力活动的话,政府更容易做到这一点。如果反对派团体,诸如像军政权统治下的政党,在政治过程中以前曾经是合法的参与者的话,那么,进行谈判会更容易。如果政府只对反对派政党使用过有限的暴力,而且在政府内部有一些民主的改革派,而且这些民主派可能与反对派具有共同的目标,那么,反对派也很容易同政府进行谈判。

与变革和置换不同,在移转过程中,政府的领导人常常就政权变革的一些基本条件与反对派进行谈判,而这些反对派的领袖以前曾经被囚禁过:如雷克·瓦文萨、哈维尔、伊巴内斯(Jorge Batlle Ibanez)、金大钟、金泳三、西苏鲁(WalterSisulu)、曼德拉(Nelson Mandel)等。囚禁他们完全有理由。在监狱中的反对派领袖不可能同政府作对,不论是采取暴力的形式还是非暴力的形式;而相反,他们与政府一直在共处。他们也体验过实实在在的政府权力。那些释放其俘虏的政府领袖们通常对改革感兴趣,那些被释放的人常常也十分温和,而且愿意与以前曾把他们逮捕起来的人进行谈判。监禁也提高了这些以前被囚禁者的道德权威。这有助于他们联合反对派团体,至少可以暂时地做到这一点,并向政府展示他们能够确保其追随者服从他们与政府达成的任何协议。

在巴西转型过程的某个时刻,据报道,戈尔贝利将军告诉反对派领袖,"你们把你们的激进分子管好,我们也管好我们的。"管好激进分子常常要求另一方的合作。在移转谈判过程中,每一方都有兴趣加强另一方的地位,这样它就能够更有效地对付其同一方的激进分子。例如,在 1990 年 6 月,纳尔逊·曼德拉就德克勒克总统与白人的强硬派所发生的矛盾作出了评论。他说到,非洲人国民大会呼吁"白人支持德克勒克。我们也试图协助解决反对他的白人这一问题,与有影响的右翼派的商谈已经开始。"与此同时,曼德拉谈到,他自己曾有意会见布特雷奇(Mengosuthu Buthelezi)酋长,而他这种想法以前曾被非洲人国民大会内部的好战分子所否决,而且他必须接受这一决定,因为他是"一位忠诚的和守纪律的非洲人国民大会成员。"德克勒克显然有意加强曼德拉的地位,以帮助他对付好战的左翼反对派。

在就政权变革进行谈判之前,还常常要就进行谈判的条件举行"先期会谈"。在南非,政府一方的先决条件是非洲人国民大会放弃暴力。非洲人国

民大会的先决条件是政府解除对反对派团体的禁令,并释放政治犯。在某些场合下,先期的谈判涉及到反对派的哪些人物或团体参加谈判。

谈判有时很漫长,有时很简短。这些谈判常常被一方或另一方所中断。不过,随着谈判的继续,每一方的政治前景都更加与谈判的成功相关。如果谈判失败,统治阵营中的保守派和反对派中的激进派就准备把谈判的失败当作资本,以搞垮那些参加谈判的领袖。这样就出现了共同的利益,同时也会感到大家的命运休戚相关。曼德拉在 1990 年 8 月观察到,"在某种程度上",非洲人国民大会和国民党"现在已变成了一种同盟"。国民党的领袖博塔也同意这种看法,他说,"我们现在在一条船上,当我们翻船落水时,不论是左边的鲨鱼或是右边的鲨鱼都不会把我们区别对待。"因此,随着谈判的继续,双方都变得更愿意妥协,以求达成协议。

他们所达成的协议常常会招致政府中或反对派中的一些人的攻击,这些人认为谈判者让步太多。当然具体的谈判会反映出各个国家所特有的问题。不过,在几乎所有的谈判中,最重要的问题是交换担保。在变革过程中,以前威权政权的官员几乎从未受到惩罚;在置换过程中,他们总是受到惩罚。在移转过程中,这常常是一个需要谈判来加以解决的问题;例如,在乌拉圭和韩国,军方的领导人要求保证不对他们就任何违反人权的行为进行起诉或惩罚。在其他情况下,谈判所达成的担保涉及到有关分享权力的安排,或是通过选举改变权力的安排。在波兰,每一方都得到保证,可以公开地分享立法机关中的席位。在捷克斯络伐克,内阁中的职位将在双方之间瓜分。在这两个国家,联合政府向共产党人和反对派保证他们的利益在转型期间将得到尊重。在韩国,执政党同意就总统职位进行直接的、公开的选举,其先决条件是,至少有两个主要的反对党候选人应参加竞选,这也可能是一项谅解,但是,它就使得执政党的候选人很可能获胜。

这样,对峙或失败的风险就迫使政府和反对派相互进行谈判;使双方都不至于失掉任何东西的担保就变成了协议的基础。双方都有机会来分享权力,或是竞争权力。反对派的领导人知道他们将不会被送回监狱;政府领导人也知道他们将不会流亡到异国他乡。互相减少风险使得改革派和温和人士相互协作以建立民主。

民主派准则之三:就政权变革进行谈判

供政府中的民主改革派参考:

(1)遵守变革威权体制的准则(见上文),首先孤立和削弱你阵营中保守的反对派,并巩固你在政府和政治机器中的权力。

(2)遵守这些准则,先发治人,并使得反对派和保守派都对你准备做出的让步感到惊讶,但不要在明显的反对派压力下作出让步。

(3)确保军方的领导人或保安部队中的高级官员拥护谈判。

(4)尽力去提高你的主要反对派谈判伙伴的地位、权威和加强温和立场。

(5)与反对派领袖就谈判中的关键问题建立秘密的和可靠的私下协商管道。

(6)如果谈判成功,你很可能将受到反对。因此你所关心的主要问题应该是确保反对派的以及与你的政府有关的一些团体(如军方的)权利。任何东西都是可以拿到谈判桌上来的。

供反对派中的民主温和派参考:

(1)如果示威活动能够削弱政府中的保守派,那就随时准备动员你的支持者进行示威。不过,太多的游行、抗议可能会加强他们的地位,削弱了你的谈判伙伴,而导致了中产阶级对法律和秩序的关心。

(2)要保持温和;尽可能具有政治家的风范。

(3)准备谈判,并且如果必要的话,就所有的问题作出让步,但在举行自由和公平的选举上不能让步。

(4)承认你很有可能赢得这些选举,并不要采取那些会使你对国家的统治严重复杂化的行动。

供政府和反对派的民主人士双方参考:

(1)有利于通过谈判进行转型的政治条件未必会无限地存在下去。因此,一旦机会来临,就要抓住机会,并迅速果断地解决中心问题。

(2)应该认识到你的政治前景和你的伙伴的政治前景取决于你们能够成功地就向民主转型达成协议。

(3)抵制来自你们各自那一方的领导人和团体以下的要求:这种要求要么会推迟谈判的进程,要么威胁你谈判伙伴的核心利益。

(4)应该承认你们达成的协议仅仅是一种可供选择的方案;激进派和保

守派也许会谴责这一协议,但是他们不可能搞出一种会得到广泛支持的替代方案。

(5)如果没有把握,就妥协。

第四章　民主化的特征

第一节 第三波民主化的共同特征

向民主转型的国家方式各自不同。不过,若把它们的所有差异撇在一边,第三波中的变革、置换和移转倒有一些重要的共同特征。到 1990 年为止,已经出现或正在进行民主化五个国家中只有两个,即巴拿马和格林纳达,是外部入侵和强加的结果。其他所有的转型国家在它们所缺少的东西方面都很相似。除了尼加拉瓜这个有争议的例外,没有一个威权政权是被游击队的叛乱或内战搞垮的。只有在两个国家,即葡萄牙和罗马尼亚,发生了可以称之为革命性的动乱,但是葡萄牙的革命只涉及到很少量的暴力,而罗马尼亚的革命是一场受到武装部队支持的城市叛乱,而且历时短暂。只有在罗马尼亚、菲律宾、玻利维亚和尼加拉瓜军队之间发生了严重的战斗。除了在菲律宾、罗马尼亚和东德外,愤怒的群众没有冲进总统府。

那么,民主国家是如何产生的呢？民主的国家是用民主的方法产生的:舍此无它。民主国家是通过谈判、妥协和协议而产生的。它们是通过示威、竞选和选举而产生的,是通过非暴力地解决分歧而产生的。它们是由政府和反对派中的政治领袖所缔造的,他们都有勇气向现状挑战,并使他们追随者的眼前利益服从于民主的长远需要。民主国家是由政府和反对派中的领导人,即那些抵制反对派激进分子和政府中保守派的武力挑衅行为的领导人所创设的。民主国家是由政府和反对派中那些有智慧承认在政治上没有一个人可以垄断真理或美德的那些领袖们所创设的。妥协、选举、非暴力是第三波民主化的共同特征。在不同程度上,这些也是这一波民主化中绝大多数变革、置换和移转的特征。

第二节 妥协、参与与适度交易

在政治精英中进行谈判和妥协是民主化进程的核心。在社会中关键政治力量和社会团体的领袖们相互进行公开或私下的交涉,而且找出可以接

受的实现向民主转型的协定,哪怕这种协定尚不尽如人意。当然,改革派和温和派之间的谈判、妥协和协议是移转的中心因素。在移转过程中,这一进程常常是不公开的,因为政府中的改革派开放政治进程和反对派团体调整他们的要求并采取温和的策略来加入这一进程。在领导转型过程的改革派与反对派中的温和人士之间不时地也会达成公开的协议,因为他们愿意吸纳这些温和的反对派。在置换和移转的过程中,亲民主的反对团体在自己阵营内通过谈判达成协议。一旦通过置换而掌权,以前反对派中的温和派通常就会采取一条中间的路线,并对改革派、保守派和激进派作出必要的让步。不论是政府一方,或反对派一方,还是双方首先发起民主化,这些关键性人物在某一时刻,就民主化进程中的关键问题和所要创立的新体制达成协议。

建立民主所达成的协议有多种形式。在巴西、秘鲁、厄瓜多尔和玻利维亚的转型过程中,其特点一般是"在反对派和试图实现从威权政权向民主转型的官方看守阵营之间达成暂时的谅解"。这些谅解通常只是就"一些程序,主要是在转型过程中的程序上(主要是选举)的基本规则的默契"。在其他例子中,政权的变革与在哥伦比亚和委内瑞拉于 1957 年与 1958 年间在第二次浪潮中的转型相类似。在这两个国家,相关的各方之间通过谈判达成了公开的协议。在西班牙,胡安·卡洛斯和苏亚雷斯领导的政府控制了转型的过程,但是政府和反对派也搞了一场"妥协的政治",以便在制宪会议中达成协议,协议的内容涉及新民主体制的宪法框架和就 1977 年 11 月所签订的蒙科洛协议(Pact of Moncloa)达到一致。在这一协定中所有相关的政党,包括社会党和共产党都同意一项全面的经济纲领,其中包括限制工资、货币贬值、金融政策、增加公共投资、限制社会保障、税收改革、工会活动、管理国有企业和其他事项等等。在波兰,团结工会和共产党在圆桌会议中通过谈判在 1989 年 3 月和 4 月间签订了协议。在匈牙利,政府和反对派领导人通过谈判在 1989 年的夏天签订了"三方"协议。在那一年秋天的晚些时候,捷克斯洛伐克的政府和反对党领导人也就向民主转型的安排达成了一致意见。在乌拉圭,军方和政党领导人在 1984 年 8 月签订了海军俱乐部协议。在几乎所有的情况下,主要的参加者都是政府和反对派政党的主要领导人。在许多个

案中,也会与社会中主要社会和组织力量的领导人物达成公开的协议,或是默契,这些领导人除来自军方外,还有来自商界、工会,必要的话,还来自教会。

不论是否通过谈判签订明确的协议,但是,若主要的参加者中间在权力资源上不存在重大的差异,如果各方的领导人能够有效地控制其追随者,那么,达成某种公开的协定或默契,则更为容易。如果谈判是在人数较少的领导人中秘密进行的,也更容易达成协议。在西班牙,即使在制宪会议中,正如西班牙人所说的,一些关键的安排仍然是"在幕后"通过谈判而达成的。在波兰,圆桌会议的谈判是相对公开的。但是,最重要的许多问题却是在"秘密的、对等的和远离大众传播媒介的"华沙郊外马格达伦卡(Magdalenka)的一幢别墅里讨论的。"参加秘密会谈的人比参加公开会谈的人要少得多。"谈判双方的领袖,基斯查克(Czeslaw Kiszczak)将军和雷克·瓦文萨,偶然只是在公开的场合露面,就"迅速地前往马格达伦卡,然后在那里进行私下的会谈"。在有关私下会谈方面只"发布一些含糊其辞的和充满外交辞令的公报,就像是直到最近一直还在交战的两国大使之间所发表的公报那样"。正是在这种会议上,共产党和团结工会才达成了一些基本的协议。

如果谈判中所达成的妥协"令各自的追随者不能接受",那么,这种妥协常常会为政治领袖制造一些难题,在西班牙就是如此。苏亚雷斯强调,在西班牙有必要突破"少数西班牙人可以把一切强迫给大多数人"的那种旧格局,而且应该形成一种有容乃大的共识。不过,正如另一位政府领导人所指出的,"在不同政党之间所达成的协议导致了西班牙社会对各政党的不满,因为那时的西班牙各政党没有能够充分地履行利益代表的功能。"一家共产党的杂志评论到,共产党因为"我们队伍内外出现的失望情绪"而深深困扰,因为"所有的政党都以一个调子说话",而且"在共产党中也不再有明确的共产主义的特征。"在1980年的玻利维亚,基层的工会会员"普遍地批评"他们的领袖与军方和政治领袖就转型选举所签订的协约;在1990年的尼加拉瓜,反桑蒂诺派的工会会员同样因为被当选总统查莫罗(VioletaChamorro)意任命奥尔特加(Humberto ortega)为武装部队总司令而感到"被出卖"。在波兰,团结工会和共产党的长期支持者们因为这两个组织的领袖达成的妥协而与他们疏远。共产党中的保守分子攻击雅鲁泽尔斯基"向反对派让

出了太多的权力",攻击他放弃了"共产主义的基本原则"。另一方面,团结工会在群众大会上攻击瓦文萨与政府进行谈判,而且,那些激进分子也抨击瓦文萨,嫌他"努力与左翼当权者达成妥协"。团结工会的支持者们特别反对工会领导支持雅鲁泽尔斯基担任波兰总统。团结工会的一位首席记者评论到,由于1989年就组成政府所进行的谈判,"双方都害怕他们各自的选民。……而且,事物的逻辑把共产党和反对派推入了密室,以躲过公众私下达成安排。"在匈牙利,有共产党和反对派圆桌会议在1989年9月所达成的协议的主要内容受到了持不同意见的反对派的挑战,并在两个月后举行的一次公民投票中遭到了否决。

威权政权的垮台总是让人兴高彩烈;民主政权的创立则常常使人幻灭。那些通过妥协才创立这种政权的少数政治领袖们很少能够逃脱说他们"出卖了"其选民利益的指责。在某种意义上,这种不满的程度也是他们成功的标志。波兰学者拉门托维奇(Wojtek Lamentowicz)问到,"有两派被人为提合在一起,而且都是寡头式统治的政治力量,他们之间的配合怎么能使得在一个国家实现民主呢?"不过,这种方式也许是最有效的方式。在第三波中,民主制度常常是由那些愿意为了取得实现民主这一目标而不惜出卖其追随者的领袖们所缔造的。

在多数实现民主化的国家,最重要的妥协或许是所谓的"民主交易",即在参与与节制之间的交易。在导致民主化的或明或暗的谈判过程中参与的范围被扩大了,而且更多的政治人物和团体有机会竞争权力,并根据明确的或私下的谅解而赢得权力,在这一谅解中,他们答应在策略和政策上持温和态度。在这种意义上,第三波重复了欧洲第一波民主化中的经验,那时,工人阶级和社会党放弃了他们对暴力革命的信条,使他们的政策变得温和,这样使他们获得了选举权。在十九世纪末的意大利,乔安尼·基奥里蒂(Giovanni Giolitti)劝说人们采取一条"通过加盟而实现非激进化"的政策。在二十世纪后期的西班牙、葡萄牙和希腊,节制是"权力的代价",这些国家的社会党人"赢得了他们的胜利,并通过非激进化实现了对曾经与之不共戴天的敌人的宽容。"

根据定义,威权政权会严厉限制政治参与。在威权体制中的统治集团常常认为某些反对派的领袖和政党特别讨厌。民主化则要求认可这些集团

为政治生活中合法的参与者。数十年来秘鲁和阿根廷的军方一直用武力压制阿布里斯派和庇隆派,以防他们获得或运用权力。在八十年代,这些国家的民主化过程中军方不仅认可他们那些旧的对手参与政治,而且最终认可他们获得权力。在希腊的转型过程中卡拉曼里斯在就职后的几个月时间内就使希腊的共产党合法化。由于面临更为困难的局势和右翼政变的严重威胁,苏亚雷斯也在 1977 年 4 月使西班牙共产党合法化;胡安·卡洛斯在确保武装部队"勉强认可"共产党的合法化过程中起了关键作用。在乌拉圭,海军俱乐部协议使得左翼的广泛阵线(the Broad Front)合法化。在巴西的转型过程中,对 1964 年以前的那些老政治领袖的禁令在 1979 年被废除,而且,立法机关在 1985 年也使得以前曾被宣布为非法的马克思主义政党合法化,并赋予文盲以投票权。在 1989 年,智利选民投票修正了他们的宪法,以使共产党合法化。在 1987 年的土耳其,先是议会,后是全体选民废除了军方的法令,这些法令禁止 100 位政治家参与政治。在 1990 年,南非解除了对非洲人国民大会的禁令,被囚禁的政治领袖也获得了自由,流亡人士也被允许回到他们自己的祖国。

民主交易的另一面是那些参加交涉的领袖和团体在战略和策略上的节制。这常常要求他们同意放弃暴力或任何主张革命的信念,接受现行的社会、经济和政治方面的基本制度(如私有财产、市场体制、军方自治和天主教会的特权),通过选举和议会程序来获得权力和推行其政策。在西班牙的转型过程中,军队认可社会党人和共产党人为西班牙政治的参与者,社会党人认可了资本主义,共产党人也放弃了他们的共和主张,并接受了君主制和为天主教会所作的特殊安排。冈萨雷斯(Felipe Gonzalez)通过在 1979 年说服他的社会主义追随者放弃其对马克思主义的效忠,从而为三年后选举的胜利铺平了道路。在西班牙,马里奥·苏亚雷斯也同样领导社会党人进入了权力中心。他在 1983 年作为包括保守党在内的执政同盟的首脑重新掌权之后认可了"放弃马克思主义、集体主义以及国家主义倾向的必要性,而他们政党中的一个重要派别特别坚持这些倾向,"冈萨雷斯还实施了一个非常严厉的紧缩政策。在希腊,帕潘德里欧抛弃了那些"更为激进的和更加富有正义的立场",而他在过去一直采纳这一立场,而且他在就职之后行动也很节制。在秘鲁,秘鲁人民革命同盟采取了中间的立场;在阿根廷,庇隆派

转向了右翼;在波兰,团结工会先是走中间道路,然后又转向偏右。在巴西,反对党巴西民主运动"与政府的政治游戏进行配合……而且反对派也极其温和。甚至在选举(cassacoes)成功之后,巴西民主运动仍然有效地劝说其更加激进的成员保持温和。"在1988年的智利,就皮诺切特举行的全民公决的运动中,反对派联盟同样的采取了一条有意而且公开的温和路线。

这样,新的参与者和以前的左派的非激进化大大地有助于向民主的转型。如果那些在新政权中第一次掌权的人不是在政治上与以前的威权统治者十分疏远的话,也会有助于向民主的转型。卡拉曼里斯对反共的希腊军方来说,是一位可以放心的温和的保守派。苏亚雷斯对激进的葡萄牙军方中的至少某些分子来说是令人放心的、温和的社会党人。胡安·卡洛斯和苏亚雷斯有着不容争辩的佛朗哥主义保守性格特色。埃尔文(Aylwin),一位天主教民主派,保守得足以让智利的军方满意。从总体上说,保守派和中间派的领袖首先获得政权有助于从非共产党的威权政权向民主转型。随后掌权的社会党领袖也以同样的方式使得实现经济改革和紧缩政策更为容易。

政治领袖们在达成妥协方面的意愿和能力常常受到其社会中对妥协所持的流行态度的左右。有些文化比另一些文化似乎更倾向于妥协,而且对妥协所寄予的合法性和价值在一个社会中会随着时间的不同而有所差异。例如,在历史上,西班牙人、波兰人和韩国人显然更讲究原则和荣誉,而不太相信妥协。至少可以预设,这种强调的悲剧性后果,加上经济发展导致了到七十年代和八十年代止这些国家在民族价值观上的变化。在所有这三个国家中,政治领袖们都表现出对妥协之必要性的欣赏,以求使得他们国家迈向民主。例如,当朝鲜的执政党和反对党就新宪法达成协议时,据报道,"由两党组成的谈判委员会在今天作了一些被韩国人认为其政治中极其鲜见的事情,即他们妥协了。"当这种稀罕事变成现实时,民主化就会在一个社会中出现,当这种现实变成寻常之事时,民主制度就稳定了。

从历史上看,在一些国家中建立民主的第一次努力常常失败;第二次努力却经常成功。这种格局的一个理由可能是前车之辙后车之鉴,而且,在好几个案例中被证明确实如此。委内瑞拉在第二波中是一个戏剧性的例子。在委内瑞拉历史上,第一次建立民主的实质性努力发生在所谓的"三年期

(trienio)",即 1945 - 1948 年中。在 1945 年,军方的政变推翻了独裁者,建立了民主政治,并在以后的三年中一直由改革派的民主行动党(Accion Democratica, AD)来领导。民主行动党的政府追求一种激进的政策,这种政策使得许多集团背离了他们,而且导致了极端的两极分化。"三年期的民主因为在主要的社会和政治团体之间缺少某种信任感和相互保障感而存在重大缺陷……。由于其多数派地位得到了保障,民主行动党的领袖们完全忽视了与一些重要的少数派进行妥协的必要性,不管这些少数派在规模上多么小。"

这样,第一次民主的尝试就在 1948 年的政变中终结了。十年之后,当军方的独裁者吉米内斯将军去职之后,民主行动党和其他民主集团的领袖们采取公开行动"来减少政党之间的紧张和暴力,强调利益和程序,而且,尽可能地从政治舞台上消除生存与合法性的问题。"1958 年成功地进行民主化的领袖们在很大程度上是那些在 1945 年领导过不成功的民主化的那些人。他们从自己的经验中吸取了教训;他们在 1958 年所采取的行动反映了他们"承认从三年(1945 - 1948)民主的崩溃中所吸取的教训。"

在第三波向民主化转型的过程中,在妥协和克制的必要性方面也出现了类似的经验教训。例如,在西班牙,据报道,胡安·卡洛斯是一位关心"君主制为什么会在 1932 年垮台的政治领袖。他要避免他祖父所犯的这个错误。"共产党的领导人们也相信他们必须避免在三十年代所犯的错误。他们中的一位说道,"过去的记忆迫使我们考虑到这些环境因素,即奉行一条克制的政策……我们不能肆无忌惮地表达我们的意见。因为这些意见会被误解,或者显得有些极端主义的倾向。"在 1983 年,阿根廷向民主的和平转型同样"意味着在阿根廷与 1971 - 1973 年的转型相比有一个微妙的学习过程在起作用,在 1971 年和 1973 年间,政治舞台上的许多派别都诉诸了暴力。"在秘鲁,军方和秘鲁人民革命同盟(APRA)也经历了类似的学习过程。在 1981 年,波兰的团结工会曾转向激进的方向,威胁直接推翻马克思列宁主义政权;政府用军管法和镇压来回应,宣布工会为非法,并监禁了其领导人。七年之后,双方都吸取了教训:激进主义导致镇压,压制也行不通。这样,他们都诉诸了一条节制的和妥协的政策,从而把波兰在 1988 年和 1989 年引向了民主。

先进的民主化人士不仅从以前实现政权变革的那些人士中获得了滚雪球般的推动力,他们也从其他人以前的经验中吸取了教训。拉丁美洲人和东欧人心悦诚服地吸取了西班牙模式中的节制作法。在移转过程中,政府和反对派中的主导集团都不得不诉诸妥协和节制。移转更可能发生在第三波的晚期而不是早期,这意味着卷入到第三波民主化中的那些社会团体也许已经从其他人以前的经验中学到了妥协的可取性。在韩国,反对派从菲律宾和平的人民力量中吸取了教训,政府从马科斯的命运中学到了妥协的好处。捷克斯洛伐克的移转在某种程度上,正如阿什所描述的:

是受益的一方,在那里所发生的是中欧长达十年的学习过程的累积 - - 波兰是第一个,但是付出了最深重的代价。发生了一场学生游行抗议?当然就像在波兰那样。非暴力?这是中欧所有反对党的第一戒律。傀儡政党获得新生?在东德就是如此。召开"圆桌会议"来谈判向民主的转型?在波兰和匈牙利就是如此。如此等等。在政治上,捷克斯洛伐克具有经济历史学家们所谓的"落后的优势"。他们可以从其他人的范例以及从他们自己的错误中汲取教训。

第三节 选举结果:预料之外,还是情理之中

选举是民主运作的方式。在第三波中,选举也是削弱和终结威权政权的一种途径。选举既是民主化的目标,也是民主化的工具。民主化是由那些威权统治者实现的,这些威权统治者基于某种原因冒险来举行选举,民主化也是由反对团体所缔造的,他们力主进行选举,并参与选举。第三波的教训是,选举不仅是民主的新生,而且也是独裁的死亡。

在威权统治者的政绩合法性衰落时,他们就常常受到日益增加的压力,并且日益试图通过选举来重新恢复他们的合法性。倡导选举的统治者们相信,他们要么能够维持他们的政权,要么能够维持他的统治或其同伙的统治。结果几乎总是令统治者们十分失望。除极少数几个例外,与威权政权有牵连的政党和候选人,在由该政权发起的选举中通常都会失败,或是表现很差。这些选举的结果常常使得反对派的领袖和政府的领导人都感到惊讶。在第三波的15年中,这种"意外选举结果的"模式极其普遍。它几乎出

现在所有三种类型的转型过程之中。请看下列案例。

(1)作为其减压政策的一部分,盖赛尔将军允许巴西在 1974 年 11 月举行公平竞争的国会选举。执政党国家革新联盟(the Alianca Nacional Renovadora, ARENA)希望会轻易地战胜反对党巴西民主运动(MDB)而取得胜利,一直到 10 月"还没有几个消息灵通的政治观察家们敢打赌说执政党会输"。不过,选举结果"出乎每个人的意料之外,包括那些最乐观的巴西民主运动战略家们。"巴西民主运动又在国会下院的选举中使其代表席位翻了一番,在参议院的代表中几乎增加了 3 倍,而且对州立法机关的控制也从一个州增加到 6 个州。

(2)在 1977 年 1 月的印度,一直行使紧急状态权的英迪拉·甘地突然要求在 3 月份举行议会选举。甘地是印度政治的风云人物,但是贾纳塔(Janata)反对派联合赢得了压倒性的胜利。而且在国大党历史上第一次失去了执政党的地位,只赢得了全部选票的 43%,也是她第一次获得了少于 40%的选票。

(3)在秘鲁,1980 年 5 月举行的转型选举中军政府支持美洲人民革命同盟党(APRA),并通过了选举法,以求提高其代表席位数。不过,选举产生了"意外的结果"。"美洲人民革命同盟在选举中失败了,只获得了 27%的选票。"最疏远军方的反对党人民行动党(Accion Popular)赢得了"意外的胜利",获得了 45.5%的选票,赢得了总统的职位、国民大会中的多数席位和过半数的席位。

(4)在 1980 年 11 月,乌拉圭的军政府就所通过的新宪法举行了一次全民公决,这部新宪法将赋予军方对政府的政策享有一项制度化的永久否决权。"使军队意外的是",公众以 57%比 43%的选票拒绝了这部新宪法。这一结果"使军方和反对党同样感到意外"。两年之后军政府授权选举各主要政党代表大会的代表。军方的反对派取得了全面的胜利,而军方的一个亲密的助手、以前的总统阿雷科(Jorge Pacheco Areco)仅获得其政党中 27.8%的选票。

(5)在阿根廷,转型的军政府在 1983 年 10 月举行了全国选举。由阿尔方辛领导的激进党以史无前例地获得全部票数的 52%赢得了另一场"意外的"胜利,而该党长期一直批评军方。另一个主要政党庇隆派的候选人"与

军方有着公开的或私下的瓜葛",仅得到了 40%的选票。在阿根廷历史上,庇隆派第一次在自由选举中失利。

(6)在 1983 年 11 月,土耳其的军政府举行了一系列的选举,以便把政权还归文官统治,政府的领导人组织并公开支持国民民主党,该党由一位退休的将军领导。不过,"使土耳其军事统治者意外的是,不该赢的人赢了。"国民民主党又举行了第三次选举,结果更糟,只得到了 23%的选票,而反对党祖国党却囊括了整个选票的 45%。

(7)在 1985 年 2 月,韩国就国民议会进行了选举,新组成的反对党新韩国民主党(the New Korea Democraticparty)的表现"意外突出",赢得了立法机关中 276 席的 102 席。在此之前曾进行了一场"由政府严密控制的竞选运动,反对党曾指责说,进行公平的投票是不可能的。"

(8)在 1985 年,巴基斯坦的军事统治者齐亚·哈克将军组织了议会选举,但起初禁止政党提名候选人。而各政党又正式抵制这次选举。尽管在这种环境下,"那些在军管政权下盘踞高位的大量候选人或那些被认为是齐亚支持者的候选人都遭到了失败。"

(9)在智利,皮诺切特将军在 1988 年 10 月就他能否继续统治举行了选举。在选举前的一年,消息灵通的人士认为,他可能会"取得压倒性的胜利。"由于经济复苏对其有利,将军本人也自信会取得胜利。但是随着竞选运动的开展,反对党动员了公共舆论来反对他。选民们以 55%对 43%的选票拒绝了皮诺切特将军继续执政 8 年的提议。

(10)在 1989 年 3 月,苏联选民 70 年来第一次有机会自由选举其国家立法机关的代表。结果十分让人惊讶,"那些位居要津的人受到了令人心碎的挫折",列宁格勒的党委书记和政治局委员、莫斯科、基辅、利沃夫和明斯克的党内头目、几个地区的党棍以及至少两位军事司令员和共产党中的其他领导人物都在选举中受挫。

(11)在 1989 年 6 月波兰的选举中,团结工会取得了出乎意料的压倒性胜利,赢得了参议院中 100 个席位中的 99 个,众议院可供竞争的 161 个席位中的 160 席。35 名等额的高级政府候选人中有 33 人没有得到选举所要求的 50%的选票。选举结果被形容为"令人意外",而且据报道说,政府和团结工会的支持者们都怀着"难以置信的"心清接受这一选举结果,因为他

们对这一结果"毫无准备"

(12)在1990年2月的尼加拉瓜,由查莫罗领导的国家反对联盟(the National Opposition Union,UNO)在选举中压倒性的胜利迄今为止是最令人惊讶的。它被普遍地形容为是一次"意外的选举败北"和一次"尼加拉瓜民意的意外表达",这一结果"使得许多政治分析家们感到意外",并产生了"惊讶不已的桑蒂诺派"。尽管有人希望桑蒂诺派会从其所控制的政府以及从其所控制的资源中受益而可能会轻而易举地在选举中取胜,查莫罗却在9个行政区中赢得了8个区选举的胜利,并以55.2%对40.8%的选票击败了丹尼尔·奥尔特加。

(13)在1990年5月缅甸军方的国家法律与秩序恢复委员会(State Law and order Restoration Council)3O年来第一次举行了多党参加的选举,然而选举结果"完全令人惊讶",而且完全是"一个意外"。反对党全国民主联盟(National League for Democracy,NLD)赢得了"令人意外的压倒性的胜利",在国民大会485个供角逐的席位中赢得了392个席位;军方支持的国家统一党(National UnityParty)只赢得了10个席位。在竞选期间,国家民主联盟的领导人及其400位活动家仍然被监禁,而且该党也受到了一系列的限制和骚扰。

(14)在1990年6月阿尔及利亚独立28年来举行的第一次多党选举中反对党伊斯兰救国阵线(IslamicSalvation Front)"取得了令人意外的成功",而北非和欧洲的官员们却对这一成功"保持意外的沉默"。伊斯兰救国阵线赢得了对32个省和853个市镇会议的控制。以前一党独大的政党国家解放阵线(the National Liberation Front)只赢得了14个省和487个市镇会议的控制权。

在所有这些个案中,威权统治者主动进行了选举,但是,要么在选举中失利,要么在选举中远不如他们和其他人所期望的那么好。在威权统治者举行公平选举以及他们或他们的朋友公正地赢得胜利的地方会出现这种例外吗?一个不太明确的案例是1980年9月在智利举行的公决。在这次公决中,有68%的选民通过了由皮诺切特将军所提交的一部宪法。不过,反对派受到了严厉的限制。没有选民登记,也没有有效的方法来对选举中的舞弊行为进行监督。在1987年的韩国,由军政府所支持的候选人卢泰愚以

36%的相对优势击败其他三位候选人当选为总统。另外两个反对派的候选人长期以来一直反对军人统治,他们俩总共获得了54%的选票。如果他们把双方的力量联合起来,他们就有可能赢得选举。

意外选举结果模式的一个更为重要的例外是在1990年5月、6月和7月分别在罗马尼亚、保加利亚和蒙古举行的选举。在罗马尼亚,国民救国阵线在齐奥塞斯库垮台后接管了政府,并在5个月之后,即在1990年5月举行的选举中取得了实质性的胜利。在保加利亚,统治这个国家达数十年之久的共产党更名为社会党,并赢得了对大国民议会的控制。在蒙古,共产党的总书记和其他高级官员被更换,反对派也组成了,这样,在竞争性的选举中,共产党赢得了议会60%-70%的席位。在所有这三个个案中取胜一方的领导人物都是共产党政权的官员。

这些不同于意外选举结果模式的情形可作什么样的解释呢?有三个相关的因素。第一,这些新领袖们疏远了以前的威权统治者。显然,齐奥塞斯库或日夫科夫都不可能在1990年该国举行的公正选举中取胜。国民救国阵线的领袖伊利埃斯库(IonIliescu)一直是齐奥塞斯库政权的一位官员,但是被驱逐出了共产党的中央委员会。保加利亚的姆拉季诺夫和他的助手亲自把日夫科夫这位长期的独裁者逐出权位;他们一直是改革派,致力于搞垮保加利亚变革过程中的保守派。在蒙古的领导层也出现了不太剧烈的人事变革。

第二,在竞选和选举中强制和欺诈也许起着重要作用。在罗马尼亚和保加利亚国际观察家们被分割开来,这样执政团体可以不公正地试图影响选举;这种尝试显然在罗马尼亚比在保加利亚更为常见。在这两个国家,外国观察家们发现存在着一些强制的因素和不公正的做法,但是他们一般的看法是,这些并没有决定性地影响到选举的结果。

第三,这是社会的特征,也是最重要的因素。正如前面所指出的,城市的中产阶级群体是第三波国家中推动民主化的主要力量。在1980年,罗马尼亚人口中只有17%生活在总人口超过50万的城市中,例如,相比之下,在匈牙利这一比例为37%。而保加利亚和罗马尼亚在很大程度上都是农业社会,经济发展水平低于第三波中的其他东欧和南欧国家,也低于第三波中的一些东亚和拉美国家。蒙古在很大程度上还是一个游牧社会,其人口

的四分之三居住在其唯一的大城市之外,而且公路里程不足 600 英里。在所有这三个国家中,反对党在城市中很强大;而接替共产政权的政党在农村赢得了胜利,这提供了足够的票数足以让他们重新掌权。一个国家在威权政权举行的选举中是否产生意外的结果是测验这个国家是否达到能足以支持民主政权所需的社会经济发展水平的一个标志。

意外选举结果的格局中,由威权政权向民主政权转型的频繁性产生了三个问题。

第一,为什么威权统治者或与他们关系密切的集团会在这些选举中一致失败?最明显的、也可能是最有效的、最合理的答案是,他们输掉选举的原因与民主国家执政党在选举中失败的理由一样,因为他们掌权的时间太长了。所有的领袖最终都会失去他们当初得到的支持和合法性。公众们会寻找一个可以替代的人物或政党。但在最令人意外的选举中选民们显然对现行的威权统治者投了抗议票。他们可能投票反对现行的威权制度。他们也许也不会给民主投赞成票。不过,他们不可能投票反对当政者而不去投票反对现行体制。在许多工业化民主国家,当政者在七十年代和八十年代受到的挫败没有毁掉民主;他们更新了民主。相比之下,威权统治者在选举中的失败通常意味着威权政权的彻底垮台。

在结果意外的选举中,投票的抗议特征反映在反对派联合的微妙性质上。代表着完全不同的政治意识形态,并对威权具有不同程度牢骚的个人和团体联合起来投票反对该政权。反对派常常是由许多政党临时拼凑的联盟,它们极少有共同之处,除了他们共同反对现任统治者。例如,在尼加拉瓜和智利,反对派联盟是由 14 个政党组成的,其观点包括极端的左翼到极端的右翼。在执政党赢得选举的保加利亚,反对派同盟包括 16 个政党和运动。在许多选举中主要的反对党是一个新的和刚成立的政党,而且,不论其主导的意识形态观点是什么都能够充当新的和声誉不错的工具,可供选民们表达对现政权的怨恨和挫折。例如,在 1990 年,阿尔及利亚的多数人不可能坚决效忠伊斯兰原教旨主义。不过,选举伊斯兰救国阵线却是表达其反对统治阿尔及利亚达 30 年之久的执政党的有效方式。此外,还存在着一种寡妇女儿的现象。性质不同的反对派团体围绕在已成烈士的国民英雄的那些仍然活着的女性亲属周围:如科拉松·阿基诺、贝纳齐尔·布托(Bena-

zirBhutto)、微奥莱塔·查莫罗、昂山素姬(Aung San SunKyi)。这些领袖以戏剧般的手法展现了善的义举和现行政权之恶,同时提供了一种具有磁力般的象征和人格。而围绕着这种人格,各种持不同意见的团体能够团结起来。从全部情况看,公众极少会错过对长期执政的威权统治者表示抗议的机会。

第二,在这种意外失败的既定格局下,为什么威权统治者会举行他们很可能会失败的选举呢?他们似乎受到了一系列因素的驱使,其中包括察觉到在国内恢复其日益衰落的合法性的必要性、民主价值在全球和他们社会中的流行以及对国际尊敬与合法性的期望(其象征是在白宫南草坪上受美国总统的正式欢迎)。此外,在多数情况下,举行选举的风险无疑似乎小得多。威权政权通常很少提供反馈机制。独裁者们也就自然倾向于相信他们能够获得公众足够的支持,能赢得他们的拥护。当然,威权领袖们也控制着政府,控制任何被允许存在的政治组织和充裕的财政经费;因此,有理由断定,他们能够击败那些看上去十分弱小、基础狭隘、组织程度不高和支离破碎的反对派。威权统治者自然而然地得出了这样的结论,"我,怎么会输呢?"在很大程度上,第三波的民主化的浪潮是靠独裁者的虚假信心所推动的。

威权统治者们相信,他们能够赢得他们所举行的选举,这种信念无疑受到了他们感到自己能够操纵选举程序的程度的支撑。他们通常使用三种方法。一些领导人试图通过影响选举的时机来影响选举的结果。他们和他们的反对派通常都认为,选举进行得越早对政府越有利,因为选举可以被有效地组织起来,并引起公众的关注,而越晚举行的选举会越有利于反对派,因为这给予了反对派充分的时间去组织起来,去寻求公众的支持和动员其支持者。马科斯进行了一次"拍快照式的"选举,希望反对派会瓦解,或是没有做好准备。在巴西,反对派支持延期原定在1980年5月份举行的都市选举,因为他们担心他们还没有为选举做好准备。在波兰的圆桌会议谈判中,政府主张尽早选举,而团结工会答应这一安排则被看作是作出了一个重大的让步。在匈牙利,政府要尽早地举行总统直选,因为政府认为其可能的候选人伊姆雷·波茨盖依有极高的可能性和很好的取胜机会。反对派担心这种情况会真的变成现实,于是,提出了一项建议,主张就这一问题举行全民

公决,在这场公决中,公众们同意通过议会来选举第一届总统。在捷克斯洛伐克,有人担心,尽早举行选举可能会给共产党人带来好处;在1990年2月的罗马尼亚,反对派说,他们要推迟原定在5月举行的选举,因为他们还没有足够的资源和时间来为选举做好准备。

政府和反对派在选举时间这个问题的立场中所隐含的逻辑是十分明确的:反对派希望有更多的时间来为选举做好准备。不过,很少有经验证据支持这一逻辑。例如,回过头来看一看,土耳其的第二波民主化。政府把选举提前到1946年7月,以便"在[反对党]还没有可能全部组织起来之前把它搞垮",但是,这个反对党在那些选举中表现极为出色。在1985年2月韩国的选举中,反对党新韩国民主党只是在选举前的数周才成立,却在选举中赢得了29%的选票,在国民大会的187个选举产生的议席中赢得了67个。公平地说,费迪南·马科斯输掉了他的这一次快照式的选举,团结工会在早期的选举中也取得了压倒性的胜利,而这次选举是他们在很勉强的情况下同意的。但是,上述证据并非结论性的,但它显然不支持这样一个命题,即政府总是从尽早举行的选举中受益以及反对派会因为参与这种过早举行的选举而受挫。

其次,威权政权常常通过制定高度有利于政府的选举制度以及骚扰、恐吓反对派和通过在竞选中动用政府掌握的资源在选举中舞弊。当然,若是走到了极端,这些做法会使政府获胜,但实际上却把选举变成了儿戏。不过,在上面所列的多数结果意外的选举中,掌权的集团不时地作出很大的努力来使选举对他们有利,但是这并不成功。在从1974到1984年的十年之间,巴西政府定期地修改其有关选举、政党和竞选的法律,以希望制止反对派力量的稳步增长。这没有成功。当然,这方面的证据也是残缺不全的,不过,它明确地表明,除非操纵选举的作法被搞到了极端,否则,就不可能保证政府在选举中胜利。

如果仅靠操纵选举时间和程序还不够,那么,威权统治者们剩下的选择办法就是去直接舞弊和偷票。如果想干的话,威权统治者可以窃取选举结果。在过去,他们常常能够悄悄地、以不显眼的方式偷票,这样,尽管大家都知道选举中有偷票行为,但是没有人能证明。例如,在1978年7月玻利维亚的选举中,班泽尔(Banzer)将军就进行了"大规模的舞弊行为",以安排他

的候选人佩雷达·阿斯朋(Pereda Asbun)将军正好获得了选举所需要的50%的选票。不过,随着第三波的推进,民主化变成了一个获得公认的全球政治现象,新闻媒介也寄予它以更多的注意,选举受到了越来越多的国际监督。

到八十年代末,外国观察家们在几乎所有的转型选举中出现已为人们十分熟悉,而且必不可少。在一些国家,这种观察团是由联合国、美洲国家组织(the organizationof American State)或其他政府间的组织所派遣的。在另一些国家,一些民间的组织提供这类服务。到1990年为止,全国民主党国际事务研究所(the National DemocraticInstitute for International Affairs)组织了跨国的观察团,已在13个国家参与了第三波的民主选举。由美国国会和其他立法机关所派出的代表团也出现在一些国家。前总统吉米·卡特在好几个这种代表团中起了积极作用,并使这种代表团增加了权威。

外国观察家们使得政府难以(如果不是不可能的话)悄悄地和秘密地僭取选举的结果。不过,正如在菲律宾和巴拿马出现的那样,露骨地作手脚会使选举达不到预期的目的,而这种目的是要提高统治者在国内和国际上的合法性。另一方面,如果政府拒绝允许'心平的"外部观察者来监督投票,这样的作法本身就变成了他们在选举中舞弊的证据。外国观察家现象的出现和流行是八十年代的一项重要发展,而且大大地提高了选举在民主化过程中的重要性。

那些倡议举行选举来支撑其衰落中的合法性的威权统治者处于一种不能取胜的地位。如果他们公平地做游戏,他们就会面临"出乎意料的"挫败。如果他们以非极端的方式操纵时机和程序,他们也可能失败。如果他们窃取选票,他们就会失去合法性,而不是得到合法性。导致他们进行选举的理由及日益下降的合法性和反对派的压力也是他们在选举中失败的原因。对他们面临的这种没有出路的困境,马泰将军,即智利空军的总司令在1988年的选举之前,曾有很好的表述:"如果政府的候选人赢了,任何人都会说其中有诈。如果他输了,每个人都会说,这是一场公平的选举。所以,能够证明这是一场绝对公平的选举对我们比对任何人都更为重要。"在1990年,桑蒂诺派也对选举的胜利抱有类似的信心,感到有必要举行公平的选举,并邀请了许多外国观察家,这样,他们能够作证,证明选举的公平性和他们所取

得的胜利。这两次选举的结果都证明了马特海的论点。威权统治者只有通过举行结束他们政权的选举才能通过选举使他们的政权合法化。

第三,由政府所倡议的选举也给反对派团体形成了难题。他们是该参加选举还是应该抵制呢?在威权统治者意外失败的既定格局下,反对党有什么理由不利用成权统治者主办的选举所提供的机会呢?当政权正在进行转型时,这些问题通常不会产生:如果民主改革派掌权,并果断地向变革过程迈进,如果军政府的领导人们公开声称,他们将回到兵营,如果政府和反对党的领袖们就移转过程达成一致意见。在这些情况下,主要的反对派团体通常没有理由不参加选举。

在另一个极端上,民主反对派若是接纳威权政府所指定的职位,就会无甚收获,反而为这类政府提供了合法性。如果他们接受了这种职位,他们就背离了他们的选民,并使自己依附于威权统治者。例如,波兰的雅鲁泽尔斯基政府和南非的博塔政府,都试图引诱反对派接受任命性的咨询会议中的职务。从促进民主的观点来看,波兰和南非的反对派领导人正确地拒绝参加这种机构。民主反对派通常也不参加毫无权力或仅仅是政府工具的立法机关的选举。例如,在 1973 年,帕帕多普洛斯试图通过允诺进行议会选举来支撑其政权。但是,希腊政党的领袖们拒绝参加。被宣布为非法的中心联盟党(Center Union Party)首脑乔治·马沃斯(George Mavors)说得很好:所许诺的"选举只有一个目的:使独裁者合法,并用阉割的议会来掩盖它,而这种议会没有权辩论,更没有权决定国家的任何重大事项。"

在这两个极端之间,当保守的政权或自由化的政权号召举行选举时常常就会出现是否抵制的问题,而这种政权是否真的决心实行民主化,其动机还不太明朗。例如,菲律宾的反对派领袖们就是否响应马科斯在 1978 年和 1984 年倡议举行的国民大会选举和 1986 年倡议的总统选举进行了激烈的辩论,而且意见分歧很大。多数,但并非所有的南非黑人政治领袖们都敦促抵制 1983 年和 1988 年的都市选举,亚洲和其他有色人种的政治领袖们就是否参加 1984 年和 1989 年的议会选举的问题上也出现了分裂。四个反对党中有三个反对党敦促抵制 1974 年多米尼加的总统选举,因为贝拉盖尔政府似乎没有多少诚意愿意交出权力。在美国政府的敦促之下,反对党抵制了 1984 年尼加拉瓜的选举。巴基斯坦政党领袖们敦促抵制在开始自由化

之初所举行的 1985 年国民大会和齐亚政权。两个主要反对党(阿尔及利亚民主运动和社会主义力量阵线[the Socialist ForcesFront]),但是不包括伊斯兰救国阵线都敦促放弃 1990 年在阿尔及利亚举行的地方和省级选举。

保守派或自由派政府发起选举主要是为了提高其政权的合法性或延长其执政期限。确保至少有一些反对团体参加这样的选举对政府来说至关重要。例如,马科斯欢迎贝尼基·阿基诺决定参加 1978 年的国民大会选举的竞选,尽管此时他仍被判处死刑而关在狱中,"因为这会使竞选的作法合法化"。因此政府常常试图击败抵制的努力。在巴基斯坦 1985 年国民议会的选举中,"任何反对选举的宣传或是煽动抵制选举的行为都被宣布为将受到法律追究的犯罪行为",而"各家报纸在 1985 年 2 月也接到命令,不得发表任何赞同抵制选举的声明。"在 1988 年的都市选举中,南非政府同样地"取缔任何主张抵制选举的反对派团体,并宣布敦促个人抵制选举的行为为非法。"

抵制运动改变了选举问题的性质,使之从投谁的票变成了是否投票的问题。这些努力的成功的程度因地而异,取决于支持抵制选举的反对派的联合程度、公众对政府动机的察觉程度和公众以前在投票方面的经验。多数的南非黑人以前从未投过票,因此,在合格的黑人选民中只有 20%的人在 1983 年的都市选举中投了票,在 1988 年中也只有 30%,这种情况毫不令人惊讶。大约有 30%的有色人种选民和 20%的印度选民参加了 1984 年在南非举行的议会选举,而且 1989 年的投票率也相对较低。在多米尼加共和国 1974 年的选举中,放弃投票的比例也高达 70%。

有些抵制的努力却不太成功。在西班牙,一些主要的反对派敦促西班牙选民抵制在 1976 年 12 月就政治改革举行的全民公决。但还是有 77%的选民去了投票站。不过,这次选举是由显然忠于民主改革的政府所发起的。在 1984 年 5 月菲律宾的国民大会选举中,尽管左翼的反对团体呼吁选民不要投票,但是还是有 80%的选民投了票。在 1985 年,巴基斯坦的国民选举受到了政党的抵制,但是还是有许多反对派候选人当选了,因此,这些政党随后不得不承认他们在敦促放弃选举上犯了一个错误。大约有 40%的合格选民没有参加 1990 年阿尔及利亚的地方和省级选举。

作为民主反对派的一种战略,抵制选举的功效和智慧又是什么呢?一

个成功的选举未必会结束威权政权,或是使政府下台。但是它会减少其合法性,这也是政府为什么会对抵制的努力作出如此强烈反应的原因。另一方面,不成功的抵制也是反对派势单力薄的一个证据。更重要的是,选举常常意味着放弃了机会,选择了一个不太有效的出路,而不是发出一个有力的声音。参加选举竞选运动自身常常提供了一种机会来批评政府,动员和组织反对派的支持者并向公众求助。但是这种效果取决于政府在何种程度上加以限制,参加选举也是政治活动的一种动力,而且威权政权可以通过政治活动被更迭或是拉下台。如果选举是以最低限度的公平方式进行的,那么反对派常常会干得极其出色。在最好的情形下,它会赢得"意外的"胜利和推翻该政府。即使作不到这一点,反对派的候选人在巴西、中国台湾、墨西哥、菲律宾、巴基斯坦和苏联由威权政权发起的选举中发动了有效的攻势。

即使温和的反对派在选举中取得不大的成功,也可以被用来削弱政府。培平·科胡安科(Peping Cojuangco)认为,菲律宾反对党应该参加 1984 年国民大会的竞选,尽管他们显然不会赢得多数,因为"如果你这次获得 30 个(国民议会的议席),人们就相信你能够在下一次翻番。"在七十年代的巴西,政府限制反对派的竞选活动,并改变选举规则以阻挠反对派。不过,作为反对党的巴西民主运动尽力而为地去参加了每一次选举,逐步扩大了其在立法机关中的力量,并最终控制了各级立法机构,同时用已经取得的地位来向政府施加压力,迫使其朝民主化的方向挪动,因此,就日益被人们视为可以作为一个负责任的替代政府。同时,它的活动也为政府中的民主改革派有效地对付军队中的极端保守派的顽抗助了一臂之力。

在南非,主张抵制选举的人大大地减少了人们参加 1984 年议会中有色人种和印度裔议员的选举。不过,至少那些被当选的人有效地利用了他们的地位来发起对种族隔离的攻击。1985 年的议会会议废除法律规定的种族之间的婚姻和性的有关法律关系,以及禁止组成多种族的政党。议会也放松了对黑人在城市地区居住和就业的限制。议会中的有色人种和印度裔议员给这些变革提供了"很大的动力"。有色人种组成的工党领袖阿兰·亨德里克斯(Allan Hendrickse)"通过把有色人种的候选人推荐进了印度裔议会,从而迫使博塔先生举手反对那些禁止组成多种族政党的法律。工党也许还协助放松了'通行证法',该项法律控制非白人的流动,同时鼓励一个黑

人社群抵制政府迫使他们离开世居家园的计划。"接着,亨德里克斯利用他所控制的议会中的有色人种院要求博塔总统废除群体区域法来回报亨德里克斯同意修正宪法,以把 1989 年的议会选举推迟到 1992 年。博塔拒绝同意这一交易,因此选举依旧在 1989 年举行。在南非和其他地方,选举产生的民意代表用各种方法向政府施加压力,并同他们就有利于民主改革的事项与政府讨价还价。

最倾向于抵制选举的是那些反对民主的激进反对派。菲律宾和萨尔瓦多的叛乱分子就拒绝选举。反对派组织,如巴勒斯坦解放组织(the Palestine Liberation organization, PLO)和八十年代的非洲人国民大会(ANC)也曾拒绝参与选举,不论这种选举多么有限,或多么不公平,像这样的团体很可能被一些不反对用一个非民主政权来替代另一个非民主政权的领袖们所把持。在 1984 年菲律宾的选举中共产党控制的国家民主阵线(the National DemocraticFromt)领导了针对科拉松·阿基诺和其他参加反对马科斯政权的选举的民主候选人的抵制运动。他们也明确在竞选期间加强对暴力的使用。一位共产党领袖说道,"参加这些选举的反对派不过是机会主义者,真正的反对派是抵制派。"他说得对。他的"真正的反对派"是既反对马科斯政权,也反对民主。他所谓的政治机会主义者在用选票,而不是用子弹来复兴菲律宾的民主。

第三波的教训是明白无误的:那些想要继续掌权的威权领袖们不该举行选举;那些需要民主的反对派团体不该抵制威权领袖们所发起的选举。

在向民主转型的过程中选举通常会促进政治温和路线。这些选举为那些愿意获取权力的反对党和那些想要保持权力的执政党向一条中间路线靠拢提供了动力。在 1975 年 4 月的第一次选举中,葡萄牙的选民们果断地拒绝了激进的马克思主义派的建议,并支持温和的中间派政党。两年之后,西班牙的选民们在他们的第一次选举中也采取了同样的行动。这次选举被形容为"温和路线的胜利和对变革路线的希望。"在希腊、萨尔瓦多、秘鲁、智利以及其他地方的选民们同样地只给左派的革命家们提供了微不足道的支持,当然,尼加拉瓜的选民们剥夺了左派的权力。除极少数几个例外,公众们不断地拒绝旧的威权统治和那些与他们有牵连的政权,也拒绝那些试图取代这些政权的极端主义者。"不要独裁者,也不要革命家",这是第三波转

型选举中选民们的一个座右铭。

选举是摆脱威权主义的一种途径。革命是摆脱威权主义的另一种途径。革命家们通常拒绝选举。非洲人国民大会一位主战派的头目在评论南非 1988 年议会选举时说道,"我们不该让傀儡组织来提出候选人,我们应该用革命的暴力来阻止黑人与他们合作。"葡萄牙共产党领导人阿尔瓦罗·冈哈尔(Alvaro Cunhal)在 1976 年归纳了两条道路之间的对比:

在葡萄牙革命中,有两套动力以完全不同的特征介入进来。一方面是革命的动力,是由物质的力量,不论是民众的或军事力量的介入而产生的,它们直接改变了形势,征服并运用了自由,击败并推翻了法西斯主义者,扼制了反革命的企图,并带来了深刻的社会和经济变革,以试图建立一个服务于革命的国家(包括军事组织在内的)权力机构,这些机构将保证民主过程,并对革命性的变革作出响应。

另一方面是选举过程,即通过普选中的抉择来建立权力机构,它趋向于使社会变革服从于以前的宪法上的合法性,而不承认军队对政治生活的干预,以及大众对革命过程的创造性的或主导性的介入。

在第三波中,"选举的动力"使得许多国家摆脱了威权主义,走向了民主;"革命的动力"使得国家从一种威权形式走向另一种威权形式。

第四节 低度的暴力

重大的政治变迁总是会涉及到暴力。第三波也绝不例外。在 1974 年至 1990 年间的几乎每一次民主化运动都牵涉到一些暴力,然而,总体的暴力水平并不很高。由于多数第三波民主化是通过妥协和选举来进行的,所以,第三波民主化运动对其他政权变迁来说相对和平。

政治暴力涉及到人们为了影响政府的行为或构成对他人肉体或财产进行的伤害。一个不尽完善的、但广泛用来测量政治暴力的尺度是政治原因发生在特定一个时期或与某个特定事件有关的死亡人数。哪怕是十分粗略地估计出第三波中政治死亡人数是极其困难的。从概念上讲,作为民主化之组成的暴力应该与可能发生在与民主化过程中的暴力区分开来,例如,政

府对一些特定的反对者的例行谋杀,这是许多威权政权的一个内在特征,同时也应该与种族冲突区分开来,它是自由化或民主化的一个产物。

在少数国家中,民主化的努力伴随着重大的暴力。最广泛的暴力发生在那些政府与反对派游击队运动在一段时期内持续进行的武装冲突的地方。在危地马拉、萨尔瓦多、菲律宾和秘鲁,马克思列宁主义者针对威权政府发动叛乱战争;这些政府被民主选举的政府所取代;不过,叛乱活动却继续不断。至少在危地马拉和萨尔瓦多,来自于反对威权政府叛乱活动所造成的政治死亡人数十分庞大。据估计,在 1978 年到 1985 年选举赛雷佐(VinicioCerezo)担任总统这些年期间,在危地马拉被杀害的人数大约在 4 万人到 10 万人之间。从 1978 年的改革政变到 1984 年杜瓦尔特就任总统这些年期间,在萨尔瓦多因为政治原因而被杀害的人数,据估计在 3 万人到 4 .5 万人之间。这些死难者是由维护威权政权的安全部队在镇压反叛运动中粗暴地滥施暴力造成的,而这些反叛运动则企图推翻上述那些威权政府并代之以马克思列宁主义政权。这些死难者不是政府或反对派进行民主化努力所造成的,而是由两个非民主集团之间的战争所造成的。在尼加拉瓜,据估计,大约有 2 .3 万人在 1981 年到 1990 年的内战中被杀害。反叛者的胜利是否会在尼加拉瓜产生一个民主政府还得拭目以待。不过,反对派的叛乱却是使得桑蒂诺派政权主动进行选举的许多因素中的一个。在民主政权执政之后,与危地马拉和萨尔瓦多的叛乱分子不同,反对派们结束了他们的叛乱,并解散了武装。在尼加拉瓜内战中的伤亡者,与萨尔瓦多、危地马拉、菲律宾和秘鲁的伤亡者也不同,因此,可以被看作是民主化代价的一部分。

在第三波民主化国家中,尼加拉瓜为民主化进行斗争而遭杀害的人数最多。在 1974 年到 1990 年期间,南非可能屈居第二。在南非,有 575 人在 1976 年的索维托大屠杀中被害;在 1977 年至 1984 年间,大约有 207 人被政府军队、非洲人国民大会和其他集团所杀害;据估计,在 1984 年到 1988 年的黑人城镇起义当中,大约有 3,500 人被杀害,在 1985 年到 1990 年黑人集团之间的争斗中,大约有 3,500 人到 5,000 人被杀害,在 1976 年到 1990 年之间,累计约有 9,500 至 10,000 名南非人死于政治暴力之中。

某些个别事件或行动在一些国家也造成很多人死亡。美国入侵格林纳

达导致 120 至 150 人被杀,入侵巴拿马导致约 550 人、甚至可能多达 800 人被杀。韩国军队在 1980 年 5 月的光州(Kwangiu)事件中至少杀害了 200 人,也可能多达 1,000 人。大约有 1,000 人,甚至多达 3,000 人被缅甸军队在镇压 1980 年 8 月和 9 月的民主运动期间杀害。在 1989 年 12 月,至少有 746 人在布加勒斯特(Bucharest)的政治暴力中丧生。还有好几百人在提米索拉(Timisoara)和其他地方遇害。在 1979 年与 1980 年玻利维亚的政变中大约有 200 多人被杀。

不过,在大多数第三波民主化国家中,总体暴力水平是相当低的。在南欧的第一批向民主化转型的国家中尤其如此。例如,在开第三波之先河的葡萄牙政变中只有 5 人丧生,约 15 人受伤。在次年的政治暴力中也只有十多个人死亡。在 1975 年夏天,葡萄牙北部的农民反共产党暴乱中还有几个人遭到杀害。在 1975 年 3 月 11 日,流产的右翼政变中有 1 名士兵丧生,在 1975 年 11 月 25 日的政变和反政变过程中又死了 3 个人。不过,在葡萄牙持续约一年半的革命性动乱中总的政治死亡人数大约不超过 100 人。西班牙的转型也是相对非暴力的。从 1975 年到 1978 年的 4 年间,据报道,只有 205 人因为政治原因而丧生:其中有 13 人被极端的右翼群体所杀害,23 人被左翼极端集团所杀害,62 人被警察和民兵所杀死,107 人被巴斯克(Basque)民族与自由组织(Euskadita Asc atasun,ETA)的左翼分离主义者所杀害。除在理工学院事件被军队所杀死的 34 人外,希腊的民主转型基本上没有出现暴力。

在南美国家,由军政权向民主的转型过程中,除智利作为一个部分例外,基本上是和平的。在波兰、东德和匈牙利及捷克斯洛伐克的政权转型期间基本上没有流血。正如阿什所描述的:这些转型的"出色之处在于它们几乎完全没有出现暴力……没有巴士底狱被攻占,没有架起断头台,电灯杆也只是被用来进行街头照明。"在中国台湾,向民主化的转型过程中最富有戏剧性的事件是所谓的"高雄事件",在这些事件中没有人被杀,约有 183 名非武装的警察受伤。在菲律宾,一个通常被认为是具有暴力倾向的文化的国家,不论是马科斯政权还是马克思主义叛乱分子都杀了人,但是,人数很有限,而且,主要的反对组织完全没有使用暴力。在韩国,经过光州事件之后,暴力受到了约束,只出现过极少几起政治死亡事件。在印度和土耳其回归

民主的过程中,在经历短暂的威权统治而回归到民主过程中暴力程度也很低,就像尼日利亚的民主转型一样。

第三波中显然出现了暴力,但是在整体上这种暴力十分有限。在第三波民主化的努力过程中,除 1974 年到 1990 年的尼加拉瓜外,总体的政治死亡人数大约在 2 万人左右,而且,主要集中在南非和亚洲大陆。通常,对那些被杀的人来说,这当然是十分富有悲剧性的。不过,与那些在无数起社团的冲突、内战或国际战争中被杀的成千上万人相比,考虑到在政治变迁方面所取得的积极结果,在第三波中以人的生命所付出的代价也是相当低的。民主化说明了政治死亡在 1974 年到 199o 年的事件间所占的比例微乎其微。从里斯本的"石竹花革命"到布拉格的'沃鹅绒革命"(elvet revolution),第三波基本上是和平的一波。

什么可以解释在这些政权中的低度暴力呢?

第一,一些国家在民主化开始之前,或在民主化进程的初期有出现重大社会暴力的体验,这种体验鼓励政府和反对派双方都公开放弃暴力。在西班牙和希腊,在第二次世界大战之前和之后都经历了流血的和分裂性的内战。在巴西、乌拉圭和阿根廷,军政府都在六十年代和七十年代向恐怖组织发动过残酷无情的"肮脏的战争"。这些战争的后果之一就是大大地减低甚至消除了马里盖拉(Marighella)式的极端主义激进反对派,而后者完全诉诸暴力。第二个后果是在社会各个方面产生了一种"绝不重演"(nunca mas)的反响。例如在 1982 年 12 月,阿根廷的民主化转型因为一次授权举行的抗议活动中的一些参与者冲击警察在总统府前面设置的障碍而功败垂成;警察们用催泪弹来作出反应,有一人被政府保安人员开枪打死。比格农总统和反对党的领袖们迅速地作出反应,制止进一步的暴力,教会也宣布这一天为"全国和解日"。在此之后,阿根廷的转型"与许多其他国家就变得相对平和"。有点类似的是,在韩国 1984 年和 1986 - 1987 年的抗议活动中,警察小心翼翼地避免使用火器,以不至于再次上演光州屠杀事件。在中国台湾,反对派和执政者的战术都因高雄事件记忆犹新而受到影响。例如,在 1986 年 12 月,中国台湾反对派的主要领袖们谴责一群人在机场用石块攻击警察的汽车,并宣布"安全第一,自由第二",同时,废除了 20 场集会游行的计划。在 1989 年 10 月东德的莱比锡,共产党当局和反对派领袖们都认

为有必要避免"另一个北京"。

其次,不同的暴力水平在某种程度上与不同的转型过程有关。在 1974 到 1990 年间的民主化转型中约有一半是政府中的民主改革派强大到足以发起并在很大程度上控制政权变迁的过程。这样,政府就没有什么必要来诉诸暴力。而反对派也几乎没有机会来使用暴力。一个最显著的例外就是智利。在智利,政府稳固地坚持既定的进程来进行政权变革,而反对派用大规模的抗议来试图加速这一变革,并迫使政府进行谈判。在置换型民主转型过程中,在政府中占上风的民主改革派和在反对派中占上风的温和民主派都有降低暴力的倾向,并在努力就民主转型达成一致意见中具有巨大的共同利益。在置换型转型中,暴力的记录则因国家而异,而且,在两个小国两次军事干预导致了严重的流血事件。不过,一旦变革占了上风,第三波中的暴力水平就会被降低到最低限度。置换型转型在一定程度上也有助于减少暴力。

第三,保守派政府命令使用暴力来镇压反对派的意愿的差异程度也很大,就像保安部队愿意执行这种命令的差异程度也很大一样,在缅甸、南非、智利,钻石心肠的领袖们主张使用暴力,而警察和军队残忍地运用暴力来镇压和平的和不太和平的反对派示威。不过,在另一些场合,政府的领袖们没有断然地行动,而且似乎不愿意对他们自己的公民使用暴力。比如像伊朗的国王、马科斯在 1986 年 2 月的选举之后反对派的抗议风起云涌时向其军队发布命令时也犹豫不决。在波兰、东德和捷克斯洛伐克,共产党政府多年来一直毫不迟疑地使用暴力来镇压反对派,但是在 1988 年和 1989 年政权转型的紧要关头,他们没有这样作。在 1989 年 10 月 9 日的莱比锡,当时的局势显然是一触即发:大规模的抗议示威正在酝酿之中,"防暴警察、国家安全部队和准军事工厂"的'战斗队们'整装待命地以用棍棒清除东德的莱比锡中心广场,但根据后来的报道,当时的局势就像一座活火药库。"不过向 7000 名示威者使用武力的命令始终没有发出。这显然是当地的党政领导采取行动的后果。他们虽然拥戴国家的共产党领导人埃贡·克伦茨(Egon Krenz),但为时已晚。在东欧,除罗马尼亚外,从总体上讲,正如阿什所注意到的,完全出乎意料地没有出现"重大的反革命暴力"。不论是在菲律宾,还是在东欧,政府领导人在民主化过程中的危机关头不愿意使用暴力的背

后主要原因可能是一些大国的政府表示反对使用暴力。相比之下,一些具有约束力的超级大国对缅甸、罗马尼亚和南非却几乎不能发生什么影响,在智利的影响也很弱。

当这些命令得到服从时,暴力就会变成实实在在的东西。王者最后的手段(Ultima ratio regum)不是大炮,而是那些代表政权使用枪炮者的意愿。这种意愿差异很大。军队通常并不喜欢对他们的公民来试试他们的武器,而这些公民恰恰是他们有责任要保护的。警察和内务部门的安全部队通常比正规部队更愿意使用暴力来平息骚乱和抗议。因此,威权统治者常常建立一些特别的安全部队,如罗马尼亚的安全部队,巴拿马的"尊严营"(dignitybattalions),以及许多国家的内务部的部队,完全是招募并训练用来支撑政权的。

若是士兵和警察可能与他们奉命射杀的民众打成一片,他们就不大可能服从使用暴力的命令。因此,威权政权试图确保在政权的暴力使用者和使用暴力的对象上之间存在着社会的、种族的或民族上的差异。南非政府定期地指派黑人警察到那些远离他们自己部落的地区去执行任务。苏联政府试图在其本国的民族的问题上奉行类似的政策。一个社会的同质性(homogeneous)的程度越大,该政权就越难以使用暴力来镇压反对派。这个原则也可能部分解释了为什么美国军队在入侵格林纳达和巴拿马时所造成的伤亡相对较高。

根据同样的道理,一场大规模的游行,涉及的面越广,越能代表大多数公民的想法,保安军队和警察就越不愿意对他们使用暴力。在 1984 年 9 月,马尼拉的警察用"枪、棍棒和催泪瓦斯"来驱散一次 3 千人的反政府示威。其中主要由学生和左翼人士组成。有 34 人受伤住院(其中 12 人被开枪打伤)。在下一个月中警察没有干预一场 3 万人的示威。这次示威是由商业团体和辛主教组织的。在 1986 年 2 月克雷姆军营 (Camp Craeme)外的对峙中菲律宾的军队显然不愿意朝人数庞大的宗教工作者、专业人士、家庭主妇们开火。同样,韩国的安全部队很愿意对激进的学生示威者使用暴力,而不愿对中产阶级的文职工作人员、技师和商人使用暴力。在捷克斯洛伐克,国防部长向公民论坛(the Civic Forum)的领袖们保证到:捷克军队不会向捷克公民开枪。在罗马尼亚,武装部队拒绝向提米索拉的示威者开火;

而且军队后来还把枪口转向了政权,并在镇压保安军中扮演了重要角色,而保安军则一直效忠齐奥塞斯库。

因此,对反对派使用暴力只有符合两个条件才可能更为有效,(1)社会在构成上是异质型的(heterogeneous);(2)社会、经济发展程度相对较低。在一些社会中,经济发展造成了庞大的中产阶级,他们对民主化十分同情。在这样社会中的威权政权就更不愿意命令使用武力来镇压不同意见,而且,这些政权的安全部队也更不可能执行这样的命令。

第四,反对派团体在他们使用、容忍或拒绝暴力的问题上也各自不同。这个问题与是否应该抵制政府发起的选举的辩论中所出现的一些问题十分相似,但更为重要,而且更富有戏剧性。在许多情况下,该政权的警察和保安部队监禁了成百上千的人士,折磨他们或者把他们暗杀掉。官方的暴力活动通常被那些半官方的、准军事的"敢死队"的活动所取代。在这种情形下,反对派就会强烈地倾向于通过炸毁政府的设施、朝政府的运输工具扔燃烧弹、向士兵和警察开枪,绑架并处决一些臭名昭著的酷吏来推进反对派的事业。那么,在多大程度上,民主反对派应该向使用暴力的威权政府诉诸这种战略呢?反对派团体的答案也各不相同,有的主张非暴力抗争,有的主张偶尔使用暴力,有的则回答说,必须永远使用暴力。这些答案与这些团体对民主的全面效忠程度高度相关。温和的民主派拒绝使用暴力;而激进的团体则拥护暴力。

在大多数第三波民主化国家中,主流反对派通过非暴力的手段来追求民主。正如我们所看到的,天主教会是在许多国家中推动民主化的一支重要力量,教皇、当地的主教和许多教会人士也大力倡导非暴力。城市的中产阶级、商人们、专业人士、文职人员,他们常常在民主的反对派中占多数,通常也拒绝使用暴力,并试图把暴力减少到最低限度。政党领袖们在他们擅长使用的方法方面,如,谈判、妥协和选举以及在避免恐怖主义或叛乱的战术方面利害攸关,而其他人可能在恐怖主义和叛乱行径方面极为出色。因此,温和反对运动的社会来源就决定了他们不仅支持民主,而且他们也支持实现民主的非暴力手段。

反对派笃信非暴力的程度因各国而异。贝尼基·阿基诺在他起草的一份打算在马尼拉机场发表的演说中写到:"在一场革命中不可能有真正的胜

利者,只有牺牲者。我们没有必要为了建设一个世界而毁掉一个世界。"在他被暗杀后的岁月里,科拉松·阿基诺坚定地坚持对非暴力的这一承诺,这种信念最终发展到商人、学生、修女通过大规模的示威来展示人民的力量,并在 1986 年 2 月推翻了马科斯的政权。在东欧,团结工会从一开始就反对革命的战略,并支持非暴力。正如一位团结工会领袖在该组织处于地下期间所形容的:尽管当时使用暴力的诱惑极其强烈,团结工会"仍然反对任何暴力行径、街头斗争、偷袭队、恐怖行径或武装组织:我们不为暴力行径承担任何责任。"瓦文萨说到,"我们了解许许多多的革命,有些是伟大的革命和伟大的人民。他们在接管政权之后造就了比他们所毁掉的政权更为糟糕的体制。"亚当·米奇尼克也发出了类似的警告:那些以冲击巴士底狱开始的人最终将建起他们自己的巴士底狱。团结工会为非暴力的反对运动提供了一个典范,这一典范导致了东德和捷克斯洛伐克的和平转型。

在南非,非洲人国民大会几乎在半个世纪里一直奉行非暴力的政策,直到 1960 年发生的沙佩维尔(Sharpeville)大屠杀,在此之后,非洲人国民大会改变了其政策,主张使用暴力,并建立了自己的军事组织,民族之矛(Umkhonto we Sizwe)。其他的黑人组织领袖,诸如图图(Desmond Tutu)主教、布特雷奇酋长继续坚持非暴力。布特雷奇警告到:"流血的革命可以对抗恐怖的压迫,但并不自动地带来重大的改进。"在韩国,主要反对派拒绝使用暴力,尽管他们的游行在八十年代中期常常伴随着由激进的学生所采取的暴力行径。

当然,在许多国家,一些反对派坚决地奉行对他们所面对的不民主的政权使用暴力的政策。其中包括萨尔瓦多、菲律宾、秘鲁、危地马拉的马克思列宁主义和毛主义反对派,他们与威权政权作战,也与其民主的继任者作战。在智利,共产党和结盟的左翼革命组织进行了反对皮诺切特政权的持续暴力活动,从 1960 年到 1990 年非洲人国民大会也对南非政权使用暴力。

反对派团体对三种目标使用暴力:(1)政府官员(包括政治领袖、警察、长官和士兵)和设施(包括警察局、供电站、车站码头、交通设施);(2)"同谋者",即那些表面上支持反对派,或属于某个社会或支持反对派的社会或激进团体,但被指控充当告密者、奸细或担任非民主政权的官员;(3)任意性的民用设施,包括商店、购物中心和剧院,攻击这些目标常常是为了显示反对

派的力量以及表明政府没有能力提供安全保障。在反对派内部就攻击这些目标的有效性以及针对市民的任意的恐怖主义攻击的道德性和有效性发生了持续的争论。此外,诉诸于暴力的反对派还常常就城市或农村游击战的优劣以及重大攻击或群众起义的可行性和时机进行辩论。

在七十年代和八十年代,非洲人国民大会的领袖们经常反复重申暴力作为他们反对种族隔离的一个重要手段。正如非洲人国民大会领袖姆贝基(Thabo Mbeki)在

1987 年所说的,"暴力是实现变革的一个重要因素。"最初非洲人国民大会集中攻击政府设施:如警察局、供电站、电厂及其他设施。在 1976 年 10 月到 1984 年 12 月间,据报道,非洲人国民大会对这些目标发动了 262 次武装攻击。在始于 1984 年 9 月随后的 3 年中,黑人城镇持续地骚乱,而且,据报道,攻击的次数翻了两番,与政权合作的黑人也日益成为攻击的对象。在警察于 1984 年向沙佩维尔的示威者开枪之后,暴民们杀害了 6 位黑人市议员,包括沙佩维尔的副市长。在随后的年月中黑人杀害了数以百计其他被怀疑为合作者的黑人。在 1984 年 9 月后的 9 个月间,黑人激进分产攻击了 120 位黑人市议员,杀死了 5 人,并纵火烧毁了 75 人的住宅。在 1985 年 7 月,据报导,28 个市议会中,只有 2 个还在运转。最后,在 1985 年末及 1986 年,第三种类型的攻击也有了显著的增加。在 1986 年的头 6 个月里,针对平民的"软"目标的攻击显著多于前 3 年的总和。非洲人国民大会发表的声明表明,在他们之间就如何明智地使用这些炸弹发生了严重的分歧。

在智利,激进的反对派把攻击的重点集中在政府设施和官员身上。例如,在 1984 年的前 3 个月,据报道,在铁路线、公用设施和电台,发生了 80 起炸弹爆炸事件,在这个国家的中部地区发生了 3 次供电中断。在 1984 年 10 月 29 日,在 5 个城市的 10 万枚炸弹毁坏了政府办公室、银行和电话交换中心。在总体上,在 1984 年间,约发生了 400 起恐怖主义攻击,在 1985 年到 1986 年的 12 个月中,约发生了一千起恐怖主义活动。智利的反对派暴力活动终于在 1986 年 6 月因曼努埃尔·罗德里格斯爱国阵线(the Manuel Rodriguez Patriotic Front,MRPF)企图暗杀皮诺切特而达到顶峰,在这次暗杀中,这位将军死里逃生,他的保嫖有 5 位被打死。

几乎在所有的国家,反对派的一个重要策略是进行反对政权的群众性集会游行和示威。这种示威动员并集中了不满,使得反对派能够检验对其支持的程度和其组织的有效性,并产生国际性的影响,也造成了政权内部就如何作出适当的反应而发生分裂,如果政权以暴力的形式来作出反应就会造成烈士和为愤怒提供新的原因。反对派的群众游行通常在以下四种情形下出现:

一、在某些情况下,反对派定期地组织示威。例如,在 1983 至 1984 年的智利,反对派每月举行一次抗议性示威,在这种示威中,警察和示威者都显著地使用暴力。在 1989 年的莱比锡,每星期一晚上举行反政权的和平示威。

二、反对派常常在一些重大事件的周年纪念日组织游行示威。如南非的沙佩维尔和索维托大屠杀、韩国的光州大屠杀以及智利的反萨尔瓦多·阿连德(Salvador Alende)的政变和在菲律宾对贝尼基·阿基诺的暗杀。

三、示威的组织常常是作为诱使或迫使政府默认反对派要求的运动的一部分。例如,在巴西和韩国曾发动一系列的大规模示威来支持反对派要求直接民选总统。

四、反对派组织示威以对政府的暴行作出反应,例如,屠杀和平的示威者或政治犯或警察的其他不名誉的残暴行径。在某些情况下,主要是在南非,一桩暴行常常会导致一次示威,而且常常是以残暴受害者的葬礼的形式来进行,这种示威会挑起新的残暴行径,又使得有必要举行新的葬礼示威。这种连琐事件使得南非政府在 1985 年 8 月禁止葬礼游行。

不论是由什么引起的,大规模的群众示威几乎毫无例外地为暴力提供了一种环境。即使是示威的主要组织者持温和的态度并坚决地主张非暴力,至少示威者中有些参加者会倾向于使用暴力。激进分子利用示威所提供的掩护和保护性的支持向警察或政府的交通工具投掷石块或汽油弹,而且,有暴力倾向的团体常常会从游行队伍中分离出来,并对政府的目标发动进攻。另一方面,即使是一次和平的示威,可能,而且常常为警察诉诸武力提供口实。总之,群众的抗议不时地(1)无意中产生了暴力,(2)为激进分子使用暴力提供了机会,(3)为政权中的保守派使用暴力提供了机会,(4)为保守派的特务攻击警察提供了机会,这样就为大规模的政府针对反对派的大

规模政府暴力提供了正当理由。

使用暴力是激进与温和反对派之间的主要争论问题。那些主张暴力的人常常更年轻,而且更可能是学生,而不是那些支持非暴力策略的人。他们通常批评非暴力的拥护者为"机会主义者",而且,或是政权的事实上的同路人。例如,在韩国,以金大钟、金泳三和主流反对派的其他领袖为一方,与以青年学生为另一方之间就存在着重大的分野,这些年轻的学生充斥着抗议的队伍,并利用这些机会攻击警察。学生示威者不时地谴责温和的反对派领导人,就其激烈程度不亚于他们对政府领导人的谴责。根据金大钟的看法,这些谴责令温和的领袖们"感到惊讶"。他们使这些领袖十分为难,他们既要使学生们放弃其所使用的策略,而同时却又要动员他们来参加大规模的和平示威,借助这种示威,他们希望能够把政权拉下台。当政府同意在1989年举行普遍的自由选举时,学生们仍然很不满意,感到格格不入,而且继续主张使用抗议和暴力来促进社会主义式的改革以及结束美国在韩国的影响。

在智利,主流反对派政治领袖同样试图疏远共产党、罗德里格斯爱国阵线以及其对政权使用暴力的团体。在菲律宾,阿基诺派既拒绝使用武力,也拒绝与那些使用武力的人合作。相比之下,在南非主张使用非暴力的反对派团体和领袖,诸如图图和其他的宗教领袖,布特雷奇及其自由派同盟--联合民主阵线(the United Democratic Front)没有其他选择,只好与非洲人国民大会合作。

不可避免的是,反对派的激进分子和愤怒的民众常常难以抵挡得住使用暴力的诱惑,主流派领导人常常难以约束他们。亚当·米奇尼克和图图他们都有被他们国家非民主的政权投入监狱的共同体验。他们也有冒着生命危险阻止愤怒的反对派暴徒虐待政府特务的经历。

在第三波民主化中,降低暴力水平的因素是多种多样的。在很大程度上,这些因素造成了民主化努力的成功。暴力性的外部干预在第二波民主化和在第三波的格林纳达和巴拿马中造就了民主。在一个社会内的群体所使用的暴力并不能产生类似的结果。威权政权的领袖们可以成功地使用暴力来维持其统治;其激进的反对派也许可以成功地使用暴力来推翻其政权。前一种行动组织使得民主难以产生;后一种行动则扼杀民主主摇篮。纵观

历史,武装的叛乱几乎从未产生过民主政权。在 1860 年到 1960 年的 11 个不成功的民主化努力当中的 9 个在民主化尝试前 20 年出现过大规模的民间暴力活动。在同一时期,8 个成功的民主化努力中有 2 个以大规模的民间暴力活动为先导。同样,在 1974 年与 1990 年间,暴力性的动乱在尼加拉瓜、也门(Yemen)、埃塞俄比亚(Ethiopia)、伊朗、海地、罗马尼亚和其他地方结束了威权政权。但是没有一个国家,除罗马尼亚作为一个可能的但是具有高度争议的例外之外,都没有造就民主。诉诸暴力增加了政府和反对派阵营中擅长使用暴力的专家们的权力。由折中和妥协所产生的政府可以通过折中和妥协来统治。由暴力产生的政府也只能由暴力来统治。

第五章　持久

第一节 巩固权力及其问题

甲国的民主改革派取得了权力,并开始对该国的政治体制进行改造。乙国的保守独裁者登上了一架美国空军的喷气式客机出走流亡,使得这个国家的人民大快人心,以前反对派中的温和的民主派现在面临着治理国家的挑战。丙国的政府和反对派的改革人士也许会牺牲其选民的眼前利益,并就新的民主体制的基本内容取得一致意见。多年来这三个国家终于第一次自由而公平地选举产生了一个民选的政府。

下一步怎么办呢?新的民主体制面临什么问题呢?民主政治能持续下去吗?新体制是巩固起来还是崩溃垮台?在第一次回潮和第二次回潮中,20 多个已经建立起民主政治体制的国家回归到威权政体。在七十年代到八十年代,有 30 个已转型到民主的国家有可能回到某种形式的威权主义吗?在八十年代,非洲出现了两次复辟:一次是在 1984 年的尼日利亚,一次是在 1989 年的苏丹。这两起复辟仅仅是特殊的例外,还是新的民主政府即将普遍垮台的第一个前兆呢?

关于未来的推测很少能够说明问题;关于未来的预测则常常令人窘困。前几章中我考察了第三波民主化的内容、原因和方式。在这一章中,我将继续运用这种经验研究的方法分析:1 .新型民主国家在转型过程中面临的两个主要问题;2 .在建立民主政治制度和民主政治文化中涉及到的步骤;3 .可

能会影响到民主巩固可行性的因素。

处在发展和巩固其新民主政治体制过程中的国家,可能会碰到三种类型的问题。转型问题(transition problems)直接产生于从威权主义向民主政权转型的变革现象。它们包括建立新的宪政和选举制度的问题、肃清威权政权的官僚,并用亲民主人士来取代、废除或修改不适合民主政治的法律,废除或完全改变威权统治机构,诸如秘密警察,以及在以前的一党制国家还要把政党与政府在财产、职能和人事上区分开来。许多国家在转型过程中面临的两个最关键的问题是:1 .如何对待以前的威权官僚,他们曾经悍然践踏人权,即"虐待者的难题(the torturerproblem)";2 .如何减少军队对政治的介入以及建立以职业制为基础的文武关系,即"执政官的难题(thepraetorian problem)"。

第二类问题也许可以被称作情境问题上(cotextualProblems)。这些问题产生于该社会的性质及经济、文化和历史,而且在某种程度上是这个国家所特有的,与其政体无关。威权统治者通常解决不了这些问题,而且,民主统治者十有八九也解决不了这些问题。由于这些问题是个别国家所特有的,不是转型过程中的普遍现象,所以这些问题因国家而异。不过,在第三波中普遍出现一些问题,包括叛乱、社会冲突、对抗、贫困、社会经济不平等、通货膨胀、外债、低经济增长率等。评论家们常常强调这些问题对新民主国家的巩固构成威胁。不过,事实上,除低水平的经济发展外,一个国家情境问题的多寡和严重性似乎与巩固民主的成败关系并不十分密切。

最后,随着新民主国家得到巩固,而且取得了一定程度的稳定,它们就会面临着体制问题(systemic problems),这些问题产生于民主体制的运作。威权政治体制所碰到的难题主要来自其特有的性质,诸如:决策权过分集中、反馈机制不足、过分依赖政绩合法性等。其它问题则似乎是民主政治所特有的,如各种社会力量僵持不下、难以作出决策、蛊惑宣传容易得手,以及既得经济利益者暗中操纵等。传统的民全国家已经碰到了这些问题,新的第三波民主国家大概也难以免除这些问题。图 5 .1 提供了这三类问题出现的时间。

在本章的下面几节中,我将讨论由虐待者和士兵所构成的问题,然后再探讨情境性问题在巩固过程中所起的作用。我将不花费精力去分析民主政

治的运作所产生的体制问题。因为这些问题在某种意义上是在民主政权巩固之后才出现的现象。

第二节 虐待者的难题:法办与惩治,还是宽恕与遗忘

除其他事项外,新的民主政权必须决定如何处置威权体制的象征、信条、组织、法律、文官和领袖。在这些问题之下,常常隐含着一些根本性的问题,如国家的认同和政治合法性。有关前政权的官员所犯下的罪行是一个十分普遍的问题。交替上台的民主政府常常利用机会来揭发或惩罚其前任政府的官员的不称职、腐败或欺诈行为。取代威权政府的民主政府面临着一个更为严重的、更容易被情绪化的,而且政治上更为敏感的问题,即民主政府如何处理对普遍违反人权的指控,如暗杀、绑架、虐待、或不加审判的监禁等由前威权政权官员所犯下的罪行?是法办与惩治合适,还是宽恕与遗忘妥当?

七十年代和八十年代的威权政权为这一问题的出现提供了充足的理由。在军人统治的岁月里,即约有 9,000 名阿根廷人失踪了,大概被安全部队所暗杀,以及许多其他人被绑架、折磨。在乌拉圭的军人统治岁月里,根据一项估计,其政治犯的比例雄居世界各国之首。大约每 50 个乌拉圭人就有一人因为某种原因而被拘禁,许多人受到虐待。大约有 200 人失踪,或是在拘禁中遇害。在希腊,那些受到折磨或虐待的人数显然达数百名之多。在智利,大约有 800 名平民在 1973 年的政变期间或稍后被杀,另外有 1,200 人在以后的岁月里被杀。当 1979 年宣布大赦时,大约有 7,000 名政治犯被释放出狱。齐奥塞斯库政权也侵犯了数以千计的罗马尼亚人的基本人权。中美洲左翼和右翼的独裁者都以同样极其残忍的方式来对待他们的人民,特别是少数民族。即使在巴西,从 1966 年到 1975 年之间,大约有 81 名平民遇害,大约有 45 人在与城市游击队的战争中失踪。反对特定个人的行动也不时地被当作对示威者采取大规模暴力行动的补充,诸如在韩国的光州和希腊的理工学院的屠杀事件。

二十世纪末威权政权的这些行动迥异于以前的威权政权。它们的行为之所以在其社会中成为一个中心问题,很大程度上是因为在七十年代末对人权问题的关注在全球范围内日益受到重视。这表现在美国国会的人权立法中和许多人权组织的出现,诸如大赦国际、自由之家、美洲观察、与欧安会

相关的组织和国际人权组织更为积极的角色,以及卡特政府有效地把人权推到了世界的议事日程上来。因此,一旦民主政府掌权,它们就不可能避免面对前政权所犯下的违反人权的行为,即使在他们社会中这种惩办的努力或许是史无前例的,通常也的确如此。

人权的极端重要性反映在所提出之指控的性质当中。这些指控通常是针对以前的威权政府的官员的。希腊军政权的领袖们被指控发动政变,并被判犯有严重的叛国罪。不过,几乎在其他的每一个国家,这些指责与控告都涉及到谋杀、绑架、虐待个人等。在许多其他国家,威权体制的建立曾受到过民众广泛的拥护,因此,要起诉那些建立这一体制的人在政治上颇为令人难堪,而且难度很大。对人权的全球性关注把义愤不是集中在该政权的非法性上,而是集中在其官员的非法行为上。威权政治的官员们受到指控,不是因为他们扼杀了宪政民主,而是因为他们杀害了个别的民众。

在那些发生过严重违反人权的国家,就民主政权应该采取的行动发生了重大的争议。有人认为,这些罪行的始作俑者必须受到法办和惩罚,因为:

1.真理和正义要求这样做,继任的政权有道德义务来惩罚违反人道的万恶罪行。

2.法办是对受害者及其家庭所应尽的一项道德义务。

3.民主建立在法律基础之上,其核心之一就是,不论是高级官员,或是军官,或是警官,都不得超越法律之上。正如一位乌拉圭法官在批评该国民主政府的大赦建议时说到,"民主不仅仅是言论自由,也不仅仅是举行选举的权利等,它是法治。没有法律的平等运用,民主就死亡了。现政府的举止就像一位被妻子欺骗了的丈夫,他知道真相,每个人都知道真相,但是他坚持认为万事如常,并每天祷告他不必被强迫去面对真相,因为他必须对这件事采取某种措施。"

4.法办对阻止保安官员未来侵犯人权的行为。

5.法办是建立民主体制生存能力的中心环节。如果军方和警察体制能够通过其政治影响或政变的威胁来阻止法办,民主事实上在这个国家就已经不存在了,这样建立民主的斗争就必须继续进行下去。

6.法办是确保民主价值和规范至上性,以及鼓舞公众信赖这些价值和

规范的必要步骤。"除非重大罪行受到调查和惩罚,否则,不会出现真正的信任,也不可能在一个社会中'移植进'民主的规范;因此,民主也不会真正得到'巩固'。"

7 .即使威权政权的多数罪行没有受到法办,至少有必要把这些罪行的程度和那些责任者的身份公之于众,并建立一个完备的和权威的公共档案。责任原则是民主政治的核心,责任性要求"说明真相",并坚持"人民不必为更大的善作出牺牲;他们的苦难应该昭诸天下,而且国家及其官员造成这些苦难的责任必须得到澄清。"

那些反对惩治的人提出了以下的反论:

1 .民主必须建立在和解基础之上,建立在社会中的主要团体把过去的分歧放在一边的基础之上。

2 .民主化的进程涉及到在各社会团体之间达成公开的或私下的谅解,即这种谅解不宣泄过去的私愤。

3 .在许多情况下,不论是反对派还是政府的军队都严重地违反过人权。对所有人进行大赦,为民主提供了一个远比试图去惩治一方、另一方或双方的努力而更为强大的基础。

4 .威权官吏的罪行在那时有其正当性,因为绝对有必要去镇压恐怖主义,打败游击队,为社会恢复法律和秩序,他们的行动在那时受到了公众的广泛支持。

5 .社会中的许多人或团体都参与了威权政权所犯下的罪行。哈维尔争辩道,"我们所有人都变得习惯于极权体制,把它当作一个永恒不变的事实,这样就有助于使极权体制永久化。换句话说,尽管程度各有不同,我们大家都为创立一个极权机器负有责任。我们中没有一个人只是其受害者;我们大家都应对此负责。"

6 .大赦是把民主建立在牢固基础之上的一个必要步骤。即使我们有充分的法律或道德理由去惩治那些人,这种理由也会在建立一个稳定民主这一道德律令面前瓦解。民主的巩固应该优先于对个人的惩罚。正如乌拉圭的桑格内蒂所说的:"若是一个国家的人权在今天已经得到保障,我们是去巩固这个国家国内的和平,还是去追求会危及这种和平的既往的正义,究竟哪一样更公正?'

总之,上面就是第三波民主化国家中赞成和反对惩治威权罪行的论点。在现实中所发生的一切很少受到道德或法律方面考虑的影响。而实际的做法几乎完全是由民主化进程的性质以及是由在转型期间或转型以后的政治权力分配所决定的。最后,在第三波国家中,政治的运作瓦解了惩治、起诉或惩罚威权罪犯的努力。在少数几个国家,对个别人进行了即决判决(summny justice);几乎在所有的国家,并没有发生有效的惩治事件。在那些 1990 年前已经民主化的国家,只有在希腊有一大批威权政权的官员受到了实质性的审判和处罚。

若是考虑到对这一问题曾有过激烈的政治辩论和强烈的情感因素,那么,对这一结果应如何加以解释呢?

首先,在 1990 年前实现民主化的国家中约有一半是在现行的威权政权的倡议和引导下进行变革的。这些领袖通常是民主改革派,他们在大多数情况下取代了以前的保守派领袖,而保守派领袖则显然不愿意因为他们可能犯的罪行而受到惩治。改革派需要获得保守派对民主化进程的默认,并向他们保证他们不会被未来的民主政权惩罚,这也是建立民主政权的必要条件。此外,改革者能够取代掌权的保守派的那种威权政权违反人权的行为没有那些保守派执掌权力、顽抗到底的政权违反人权的行为那么多,那么恶劣。因此,几乎主动进行向民主变革的威权政权都颁布大赦法令作为民主化进程的一部分。这些大赦通常适用于在特定的一段时期内,由政权的代理人,或反对派的成员所犯下的任何罪行。巴西和智利政权在 1979 年就实行了这样的赦免。危地马拉在 1986 年也进行了赦免。土耳其的将军们保证在允许 1983 年由选举产生的民主政府之前要确保他们不会遭到起诉。

在变革过程中的这些或那些案例中,威权政权不仅根据他们自己的利益来实行赦免,他们还有能力使得赦免进退两难。因此,可以得出这样的结论,继任的民主政权不是真正的民主政权,因为他们没有权力来依法处分那些在威权政权中犯有罪行的人。而且,有人已经得出了这样一个结论。例如,在危地马拉,军方在 1986 年 1 月把政府移交给由民主选举产生的文职总统塞雷佐的前 4 天宣布对自身实行赦免。塞雷佐认可了这一赦免,并扩大了赦免范围,并毫不犹豫地坦言,若是他试图惩治任何在军政权统治期间参与违背人权事件的危地马拉士兵,他就不会继续当这个总统。因此,有人

认为,塞雷佐政府不是"一个民主选举产生的政府,甚至不是一个向民主转型的政府。"

对智利的后皮诺切特政权可以作出同样的指责,而且,的确有人作出了这样的指责。在1989年选举中,支持埃尔文竞选总统的多党联盟通过了一项纲领,敦促用立法形式推翻1979年的大赦法,并把为期十年的对谋杀或其他暴力罪行进行法办的法律搁置一年。智利的军方领导人警告,若是试图沿着这条路线走下去,那将后果严重。在1989年10月,当时还担任总统的皮诺切特将军宣布:"他们碰一碰我的手下任何一名军人之日,就是国法终结之时。"智利的空军司令,马特海将军十年以来一直与皮诺切特总统抗争,并敦促加快民主化的进程。不过,他在1989年警告道,废除大赦法的努力会威胁到这一进程。武装部队"不会接受"任何起诉他们的行为:"如果他们要试图把我们戴上枷锁,那就像在阿根廷那样,会产生极其严重的后果。"左翼的反对派继续坚持尽可能加以惩治;但温和的民主领袖们则强调调查的可取性。在埃尔文担任总统的前几天,他特意向军方保证到:"我心中还没有要去进行审判的念头,我也无意促进审判……(我不打算)为难或是得罪皮诺切特将军或其他任何人。"为了不偏离他的全国和解的思想,埃尔文总统在就职后立即释放了被皮诺切特政权所监禁的那些没有犯有暴力罪行的政治犯。

民主体制的创立总是需要在政治上有权势的团体之间就政府能够做什么、或不能做什么达成妥协。在五十年代末期,委内瑞拉民主的确立就要求各方作出承诺,尊重教会的特权,尊重私有财产,并进行土地改革。建立在这种妥协基础之上的政治体制会因为这些约束就算不上民主政权吗?一种政体会因为政府缺少权力或意志来惩治在前任威权政权中犯下的罪犯就算不上民主政权吗?如果是这样,那么,通过变革所确立的民主体制没有一个是民主的,因为显然没有一个威权政权会让它们的体制变得民主,如果他们期望他们自己或助手因此受到起诉并受到惩罚的话。只有强大到足以实行变革的政府,也必然强大到定下一个实行民主的价码。如果这些政府没有这么强大,那么,1990年前的第三波转型中有一半是不可能发生的。拒绝在这些国家实行大赦也就是把最流行的民主化形式排除在外。

但是,对于那些无力自行退出政权、因为软弱而被取代的威权政权,情

形就完全不同了。通常这样的政权没有料想到他们的末日,因此也不试图通过实行赦免保护他们的成员。最显著的例外是阿根廷,在这个国家,比格农将军领导了一个从执政党的垮台到选举民主政府之间为期六个月的临时军政权。他的政府作出了一个又一个的努力来保护军方和警察免受惩治,但是,所有这些努力都失败了。该政权首先试图同文职政府领导人进行谈判,就不惩治问题达成一个协议;但是,这一努力受到了"广泛的嘲笑"。接着,该政权又播出了一个电视报道,来反映它同左翼恐怖主义者所进行的战争,以期使其行动合法化;但是,这一做法的结果"适得其反"。他下一步又试图与庇隆主义运动中保守的工会领导人通过谈判达成一个秘密协定,但是,这一举动被其他的反对派领导人所披露,结果不得不半途而废。最后,在选举的数周之前,比格农政府颁布了《国家和平法》(Law of National Pacification)。这项法律保证对军方或警察官员的几乎任何行动都不得予以起诉或调查。这些行动包括在反恐怖主义战争期间所发生的"一般罪行和相关的军事罪行"。这项赦免也适用于少数恐怖主义者,大约有十多个,他们中包括一些没有被捕的和没有定罪的人以及一些也没去流亡的人。这项法令立即遭到了所有反对派政治领袖的谴责。民主政府在 1983 年 12 月就职之后的两周就废除了赦免法。

在自行崩溃或是被推翻的威权政府中的官员是惩罚的目标。贝纳德·科尔德和格林纳达共产党政权的 13 名其他领导人在被美国军队废除了权力之后被判犯有谋杀罪及其他罪行,并受到长期的监禁。如果诺列加不是被带往美国,因为毒品交易而受到起诉,他也会在他的国家中面临一系列的指控。齐奥塞斯库夫妇则受到了极其严厉的即决判决。科拉松·阿基诺在当选之前,曾威胁要对马科斯进行起诉,而马科斯则因为流亡到国外去而躲过了这一起诉。昂纳克和他的副手们当初因为年老患病而免受严厉的惩罚,但是,在 1990 年底,昂纳克还是因为命令射杀试图通过柏林墙逃亡的东德人而受到指控。

在希腊和阿根廷,人们曾作出最为广泛的和认真的努力来法办并惩治前威权政权的犯有罪行的人。这两个国家的情形在表面上似乎很相似,两国的军政权都显然犯有严重践踏人权的罪行。这两国的政府在军事上都遭到失败之后而垮台。在这两个国家,继任的民主政府都完全被一党所控制,

而且其领导人都受到高度的尊敬和欢迎。此外,在这两个国家,当民主政府在选举产生之时,公众舆论都压倒性地支持法办那些犯有践踏人权罪的人。在希腊,正如一位观察家所形容的,这是"最敏感的和最富有爆炸性的普遍要求。"在阿根廷的情况也是如此。这两国的新政府都试图通过制定一个处理践踏人权问题的纲领来回应民众的普遍要求和道德义务。

这两国政府也在制定其政策方面面临了相同的问题。他们必须确定谁因为什么罪行、以何种方式、在什么时候以及在什么样的法庭上受到起诉。当个人独裁在哥伦比亚、委内瑞拉、菲律宾和罗马尼亚被推翻之后,起诉与惩罚很大程度上仅限于对独裁者、他的家庭和他的亲密助手。军政权的更替提供了一个更为困难的挑战。在阿根廷和希腊,这两个国家都显然有必要起诉军政府的最高领导人。但是,起诉应该适用到军人和警察队伍中的哪个级别?阿尔方辛政府试图通过把罪行划成三类来处理这一问题:

1 .那些发布践踏人权命令的人;

2 .那些执行这一命令的人;

3 .那些超越命令所许可的行动范围之外的侵犯人权的人。

根据政府的政策,军官和警察官员被分成上述三类,第一类和第三类将受到起诉和审判;那些属于第二类的人只是在他们知道他们所接到的命令明显非法时才会受到审判。

阿尔方辛和卡拉曼里斯政府所面临的情形因此十分相似。这两个政府所取得的结果则截然不同。到 1975 年 8 月,在卡拉曼里斯被选为总理的 9 个月之后,军政府的 18 名高级官员受到了起诉、审判,并被判有重大叛国罪。在此后就虐待进行的第一次审判中,32 名警察、14 名官员和 18 名士兵受到了起诉,其中 16 人被判有罪。另外,在 1975 年举行了另外三起对陆军、海军和警察官员的审判,在 1976 年底进行了两起审判,以及对为理工学院屠杀事件负责的最高军政府领导人的审判,使得另一些人被判有罪,并投入监狱。总之,在希腊进行了约 100 至 400 起就虐待罪进行的审判。有一大批人在这些审判中被判有违反人权罪。到 1976 年底,在民主政府掌权两年之后,正义已基本得到伸张,起诉和惩罚问题在希腊政权中已暂告一段落。

在阿根廷,人权所受到的侵犯,不论是在总量上还是在程度上都远比希

腊严重得多。由阿尔方辛所指定的调查委员会得出了这样的结论,保安部队大约使至少 8960 人"强行失踪",他们建立了一个由 340 处秘密拘留与虐待中心构成的网,大约有 200 名官员已被发现直接介入了这些行动。而且,还有更多的人也参与了镇压活动。在阿尔方辛政府掌政的七年间,如何处理侵犯人权的问题使得全国上下沸沸扬扬,而且不时地震撼了阿根廷的政治,至少导致了三次军事政变企图。在这次审判中,总共有 16 名军官(包括前执政军人政变集团的成员)被交付审判,有 10 个人被判有侵犯人权罪。与希腊相比,在阿根廷,惩治的努力既没有伸张正义,也未有利于民主,相反却产生了道德和政治混乱。在 1990 年,这个问题仍然还是在阿根廷政治中造成不和的一个重要因素。这样,阿根廷就成了一个充满心灵创伤的国度,这种创伤是由惩治威权罪犯的努力所造成的,而这种记忆又抵消了由威权政权所犯下的可怖的罪行所造成的社会和心灵创伤。

对阿根廷和希腊在后果上的差异又怎样才能加以解释呢?部分地看,可归结于这样一个事实,即在阿根廷存在着严重的内部安全威胁,以及在军人统治集团前执政的庇隆派政府指导军队去"根除"恐怖主义者,而阿根廷公众中的大部分人又悄悄地接受并在某种程度上同意军政府在成功地完成其这一使命中所运用的残忍的战略。在希腊,尽管军方违背人权的行为没有那么严重,其正当理由也就没有那么充分。此外,希腊的军政权是一个由一群上校领导的政权,因此,它受到了一些军衔更高的军官的反对。这样,军政府中的一些分子就支持政府采取惩治的措施,而阿根廷军方不管他们存在着什么差异,都一致反对这种举措。此外,这些因素也只部分地说明了在处理这一问题上希腊的成功和阿根廷的失败。更重要得多的是,两个政府所运用的政策和战略。

卡拉曼里斯做了两件事。首先,当民众的支持达到最高峰时,他趁机采取果断行动。他的政策是"迅速、果断、有信、有节、有制的惩治政策。"在 1974 年在选举中执政之后,卡拉曼里斯准备了惩治侵犯人权者的计划。支持这一行动的人由于在 1975 年 2 月反对他的一起严重的军事政变企图而得到了大大的增加。他利用人民对这一起事件的反应作为资本,果断行动,通过正常的普通法庭(而不通过军事法庭)进行了一系列的起诉和审判,结果这一过程在 18 个月之内就结束了。其次,卡拉曼里斯采取行动安抚军官

阶层,说他不会在制度上向他们挑战。他的"军官阶层免受批评的政策以及他对这些人的职业要求的敏感性阻止了现役军官所可能采取的对抗性反应。对军人执政集团首要人物的有限清洗的政策也是在正规的法律程序之下和公众的激情有所冷却之后才进行的。"这就既减轻也缓解了军官阶层的许多焦虑,这样,虐待者的难题实际上在希腊政治中消失了近 14 年,只是在 1990 年 12 月当保守政府宣布它将宽恕在监狱中的 8 名军人集团成员中的 7 名之后才有所抬头。但是在看到公众的强烈反对和据报道,卡拉曼里斯总统拒绝签署这一法令之后希腊政府完全改变了自己的主张。

在阿根廷,惩治努力的失败及其为阿根廷民主所造成的严重危机很大程度上是由阿尔方辛政府的政策造成的。这些政策大大地延误了对侵犯人权者的审判和惩罚,而且鼓励了军方来抵制这一进程。随着时间的推延,公众的义愤和对惩治的支持也让位于冷漠,这样,军方就从他们 1982 至 1983 年所受的屈辱中重新恢复了影响和地位。

阿尔方辛在一就职之后就废弃了庇隆政府的大赦政策,指定一个由小说家萨巴托(Ernesto Sabato)领导的文官委员会来调查军方的罪行,并发起了对 9 名高级军官的起诉,同时也保证通过立法来为惩治军方和警察队伍中的侵犯人权者提供法律基础。这些行动在军方中挑起了恐惧、关心和反对。不过,与此同时,阿尔方辛也通过立法向那些受到侵犯人权罪指控的军官们保证,他们将只在军事法庭受到审判。这样,他就为军方提供了一个阻碍起诉的诱因,并随后又提供了手段。

一起涉及 9 名陆海军将官的侵犯人权案在 1984 年初提交到武装部队最高会议上。8 个月之后,即 9 月,该会议报告说,他们发现军人统治集团成员的行动"没有过失"。这样,这起案件就被移交到联邦上诉法院。在那里的审判又持续了一年,并在 1985 年作出判决,判定军人统治集团的 5 名成员有罪,4 名成员无罪。在 1986 年间,又有 7 名高级军官被指控,其中 5 名并最终被判有侵犯人权的罪行。与此同时,调查仍在进行,同时还在对许多其他军官提出起诉。

在 1984 年与 1985 年的民意测验表明,人们广泛支持惩治,特别是惩治高级军事指挥员。然而对这一问题的关心开始减弱。一年之后,阿尔方辛就职,据报道,"那时许多阿根廷人已经对失踪者(desaparecidos)失去了兴

趣。"支持惩治的游行示威的规模也小得多了。一位活动家抱怨到,"总是只有我们这几个人在嚷嚷。"民意已经变了,军方的抵制增加了,1986 年 12 月阿尔方辛建议通过一项"完全停止"(punto final)法案,这项法案禁止对新的案件进行起诉。人权团体谴责这一立法建议,而大多数阿根廷人却漠不关心,一项动员对该法案进行 24 小时抗议的努力也失败了。国会通过了这一法案,并在终止日期之前又对约 200 名军官提出了起诉,包括许多现役者。军方明确表示他们强烈反对审判这些现役者。与此同时,一些著名的主张惩治的团体,如梅尧广场母亲们(theMothers of the PIaza de Mayo)也分裂了,其每周一次的游行变得像"一场上年纪的亲戚或老朋友的聚会。许多人由她们的丈夫、孩子或孙子陪伴着。"

1987 年 4 月一项迫使军官在法庭出庭的努力导致了所谓的复活节叛乱(EasterRebellion),在这场叛乱中,两个基地的军队发生兵变,并对政府提出了几项要求。阿尔方辛成功地促使叛乱者投降了,但是也勉强同意了他们的主要要求。他免去了军队的总参谋长,同时考虑到人权团体的强烈反对,却保证通过"正当服从"(dueobedience)法,这项法律有效地禁止对除少数退休军官外的人进行指控。在 1988 年 1 月和 12 月,又有几起军方叛乱被镇压了,但是,这给政府施加了越来越多的压力,以放弃惩治行为。1989 年庇隆派候选人卡洛斯·梅内姆当选总统。那时,庇隆主义党已经与军方形成了密切的关系,梅内姆命令一位大赦的支持者担任国防部长,和叛变者的一位亲信担任军队的总参谋长。在 1989 年 IO 月,梅内姆赦免了 60 名游击队员和所有被指控或可能被指控犯有人权罪的军方和警察官员,但不包括仍在监狱中服刑的 5 名军人统治集团成员。在 1990 年 12 月 29 日,梅内姆又特赦了这 5 名军人统治集团成员和另一名在 1988 年从美国引渡回来,并等待就 38 起谋杀罪指控进行审判的一名将军和另外一名蒙特内罗(Montenero)游击队领袖。他的行动激发了剧烈的痛苦、对抗和义愤。大约有 50,000 人在布宜诺斯埃利斯进行了抗议。前总统阿尔方辛说,"这是阿根廷历史上最悲哀的一天。"

在希腊,民主政府与军方的对峙在政府当选三年之后的一起政变企图中达到了高潮。在阿根廷,这个高潮出现在政府当选之后三个半月的一起政变企图。在希腊,政变的企图为惩治提供了合法性和支持。在阿根廷,政

变的企图却迫使政府放弃惩治努力。阿尔方辛未能在 1984 年采取迅速而果断的行动,那时民意支持采取这样的行动,后来却使得惩治侵犯人权罪行成为权力关系和公众态度变化的牺牲品。正如萨巴托所说的,结果是"一个偷了钱包的人被投入了监狱,而虐待他人的人却逍遥法外。"

与发生在变革和置换的国家相比,在移转型转型中,大赦的条件是通过政府与反对派之间或明或暗的谈判来达成的。例如,在尼加拉瓜,桑蒂诺派提出了一项大赦计划,但是为了满足民主反对派的反对意见,又对之进行了修改。在韩国,全斗焕总统无疑支持他的同僚卢泰愚竞选总统,前提和隐含的谅解是,他和他的助手不会因为他们在 7 年的威权统治期间所采取的任何行动而受到惩治。不过,一旦卢当选,就有人要求对全斗焕政府官员所犯的罪行作出解释。这些罪行中包括最著名的光州屠杀事件,但是此外,还有人提出许多指控,这些指控"有充分资料根据证明发生在拘禁期间的虐待、迫害和没有解释的死亡事件。"反对派议员要求惩罚全斗焕总统和 5 名与屠杀事件有关的其他负责人。但是,在 1988 年和 1989 年,这一问题在朝鲜引起了剧烈的辩论。在 1988 年 11 月,全斗焕作了公开的道歉,并退休到了一个偏僻的佛庙里养老。与此同时,在卢泰愚政府和反对派之间也进行了紧张的谈判,谈判的焦点是举行听证会、惩治问题和对光州事件受害者所可能作出的赔偿。最终,双方达成了一项"幕后的交易"。根据这项交易,全斗焕将在议会中举行的由电视转播的听证会中出席作证。这起吵吵闹闹的事件并没有满足反对派的要求,却有助于把卢泰愚与他的前任者的政府区分开来。

在尼加拉瓜和韩国,一旦由民主选举产生的政府当选之后,在政府和反对派之间就进行谈判。在其他例子中,威权政府与反对派之间在新政府当选之前就达成一项协议。例如,在乌拉圭,军方和一些政治领袖于 1984 年夏天在海军俱乐部就向民主转型的安排进行了谈判,而且在军方得到保障免受惩治的程度上存在着分歧。此后,梅蒂纳将军和桑格内蒂总统都说这个问题从未谈论过。一些文职人员说,军方得到了保证,政府不再起诉他们,尽管这没有阻止公民个人提出诉讼。还有一些人说,军方得到的保证是这些行动也将被制止,而反对派勃朗科党(Blancoparty)的领袖费雷拉(Wilson Ferreira)后来为他放弃对大赦的反对作了辩护,理由是军方已经

在海军俱乐部的谈判中得到了不受起诉的保证(这次谈判,他没有参加,因为那时他还在监狱中)。

乌拉圭的将军们受到了国内和国际两个方面的巨大压力(包括来自美国、阿根廷和巴西民主化的压力)要他们结束他们的统治。不过,他们并没有被赶出权位。他们通过谈判找到了台阶,正如一位乌拉圭的政治专栏作家所说的,"将军们相信他们会趾高气扬地离开官职。"当然,当时人们普遍认为,在海军俱乐部一定就惩治问题达成了某些谅解。假如考虑到为侵犯人权的范围和严重性,将军们有可能交出他们的权力,这要么是因为他们得到了保证,要么是因为双方都认为进行重大的惩治是不可能的事情。

在民选政府于 1985 年 3 月就职后的一年半时间里,乌拉圭的公民们发起了 38 起针对 150 名官员的起诉,指控他们犯有谋杀、虐待、绑架、和其他罪行。军方宣布他们不会允许他们的军人出庭。桑格内蒂总统由于希望避免重大的对峙(因为这种对峙就意味着他的政权的结束),提出了一揽子对军方实行的大赦计划,这项计划的正当性部分地来自于这样一个事实,即它已经赦免了恐怖主义和被军方监禁的其他政治犯。反对党在立法议会上击败了他的提议,并提交了一个部分地赦免计划,这项计划也受到挫败。第一次审判定于 12 月 23 日,其中预定有军官要出庭。在最后一刻,反对派政治领袖改变了其立场,立法机关在 12 月 22 日连夜开会通过了一项大赦法令,第一次审判就取消了,然后也不再进行进一步的审判。

不过,在乌拉圭的政治战役只是一个开始。在大赦法令尚处于辩论阶段,民意表明 72%的公众支持惩治那些犯有侵犯人权罪行的人。两个月后法案通过,反对派政治家、人权活动家、受害者和他们的家庭、牧师、新闻记者、律师及其他人组成了一个联盟来开始一场运动,要求把大赦法提交公民公决。这要求在最后一次选举中投票的选民中,四分之一的人签名请愿,即在略超过 3,000,000 的总人口中征集 555,701 个签名。发起这些签名的运动左右了乌拉圭政治达两年之久。政府、选举法庭、军方和一些反对派的领袖都作出了艰苦的努力,用各种手段要阻止这些签名的征集和鉴别。最终在 1988 年 12 月,选举法庭认为,公民公决的支持者比所要求的多征集了 187 个有效签名,随后,国会定于在 1989 年 4 月 16 日举行公决。在经过艰苦的斗争,包括来自军方的几乎是赤裸裸的恫吓,说它不会默认废除大赦

法,乌拉圭的公众以53%对40%赞成赦免。这一结果解决了问题,但却没有使任何一方满意。那些反对赦免的人输了;但是另一方面,正如桑格内蒂总统所说的,"没有谁会感到胜利。"自民主过程开始以后已有9个年头;而自民主选举产生的政府就职以后,这也近5个年头了。

在东欧,除了罗马尼亚和东德,最初的倾向就是宽恕与遗忘。惩罚的问题从没有在匈牙利真正产生过;捷克斯洛伐克的哈维尔、波兰的马位威基(Mazowiecki)和苏联的亚克列夫(Yakolev)都反对进行刑事起诉。不过,在好几个国家出现了就那些对最臭名昭著的罪行负责的人进行调查和起诉的要求。布拉格的前共产党领导人受到了审判,而且因为对示威者使用暴力而被判监禁四年。波兰秘密警察中的两名将军被逮捕,并被指控在1984年"策划和指挥"谋杀波皮鲁斯科神父(Father Jerzy Popieluszko)的罪行。保加利亚的日夫科夫也被拘留六个月,然后在1990年7月释放,而对他的指控还在调查之中。

民主政府在依法处置犯有罪行的威权政府官员方面的记录产生了一些不可争议的结论。伸张正义是政治权力的一项职能。自愿下台的强威权政权的官员通常没有受到惩治;自行垮台的弱威权政权的官员则受到惩罚,如果他们被新的民主政府迅速起诉的话。萨巴托曾经说,"正义只是以这种方式来伸张。它很慢。正义的捷径仅属于威权和专制国家。"他错了。民主的正义不可能是对齐奥塞斯库夫妇所实施的那种即决判决,但它也不能是慢慢腾腾的正义。对使得一项政治现实合法化的民众支持和愤慨会消退,与威权政权有牵连的声名狼藉的社会群体会重新确立他们的合法性和影响。在新的民主政权下,正义要么来得很快,要么根本就来不了。

随着威权政权的终结,不仅要求伸张正义,而且也要求查明真相。在阿根廷,这一要求被萨巴托委员会在1984年9月的报告所满足,该委员会是由阿尔方辛总统在前一年12月所任命的。该委员会从受害者、他们的家庭、官员和其他人那里听取了广泛的证词,详细地查阅了官方的档案、走访了拘留与虐待中心。其400页的总结报告后面附有50,000页的文献资料。该报告中所泄露的真相及证据增加了实现报告题目的许诺的可能性:"绝不重演"。在菲律宾,阿基诺总统任命了一个总统人权委员会(Presidential Committee on Human Rights)来调查警察而不是军方虐待、滥用权力的行

径,因为军方毕竟帮助她取得了权力。委员会的主席上任不久就去世,该委员会在不到一年的时间就解散了,没有产生重大的影响。在巴西,变革过程和低度的刑事暴力排除了继任的民主政府进行像阿根廷那样的调查的可能性。不过,圣保罗教区的大主教的确起草了一份基于官方记录的报告,该报告与萨巴托报告十分相似,而且也用了同一个标题:"绝不重演"。在智利,埃尔文反对惩治,但是决定应该把事情的真相揭露出来。政府任命了一个"真相与和解委员会"(Commissionfor Truth and Reconciliation),其任务是充当"国家的道德良心",并全面地调查和报告在军人统治期间发生的政治杀害和失踪事件。其前提是那些对这一罪行负责的人不会受到起诉,但是其受害者和家庭将得到补偿。

在乌拉圭,"真相"和"正义"的可取性一直是辩论的话题。支持大赦的人也反对对威权的罪行进行调查和揭露。遗忘和宽恕都是必不可少的。参议员巴特尔争辩道,"大赦并不意味着罪行没有发生;它意味着遗忘这些罪行。"桑格内蒂说,"现在的出发点是我们向前看,也向后看……如果法国人还仍然在想着巴托罗缀之夜(the Nightof St .Bartholomew),他们一直会相互屠杀到今日。"在乌拉圭和其他地方的另外一些人则认为真相比正义更重要;他们认为揭露所有事实的真相是必不可少的,这样,可以为受害者及其家庭提供一些安慰,可以揭露和羞辱虐待者并养成一种确保这种行径永远不再发生的公共良心和决心。奈尔(Aryeh Neier)简明地说明了这一情形:"通过知道所发生的事情,一个国家能够就一些可怖的罪行如何发生的原因和方式进行诚实的辩论。找出那些负有责任的人,展现他们所做的行为,就是给他们打上一个公开的烙印。这本身也是一种惩罚,找出受害者,回顾一下他们是如何受到虐待和屠杀的,也是承认其价值和尊严的一种方式。"

对惩治和揭露真相的主要阻碍在东欧国家主要是前政权的渗透性以及如此之多的人认可它,并与它合作的程度和对惩治和调查所暴露的真相的恐惧。日夫科夫原定在保加利亚议会出会作证的日期一再被推迟,因为有人害怕他会提到自己的名字。一些最严重的问题是由秘密警察的大量档案所造成的。这些档案应该开放吗?可供起诉者查阅吗?还是锁起来销毁?据报道,东德的档案中有600,000人的名字,而且在1990年在继任政权中

的好几名议员和部长被发现与警察合作。许多人担心不加选择地开放档案会毒害在新的民主国家的公共生活,在东德,全面开放这些档案也会对西德产生影响。在罗马尼亚,保安军的大量档案一直被置放在一个秘密的地方,并由军方守卫。一位政府官员观察到,如果我们像一些人建议的那样公开这些档案,这样做几乎比打一场内战还要糟糕。因为人们一旦发现他们包含在里面,朋友与朋友之间就会为敌。"在某些方面,真相同正义一样,对民主都是威胁。

民主派准则之四:处理威权政权的罪行

1 .如果变革和移转过程出现,不要试图因为其侵犯人权罪而惩治威权政府的官员。这种努力的政治代价将会超过道德上的收获。

2 .如果置换发生,而且你感到道德上和政治上都可取,那就迅速地惩治威权政权的领导人(在掌权之后的一年内),同时表明你将不去惩罚中低级官员。

3 .找出一种方法来对所犯罪行的原因和方式作全面的、冷静的公开解释。

4 .承认在"法办与惩治、宽宥与遗忘"的问题上,每一种作法都会产生严重的后果,应该认识到,最满意的情形也许是:不法办、不惩罚、不宽恕,不遗忘。

第三节 执政官式的难题:三心二意而又强大的军方

处理威权官员的犯罪行为通常与一个更广泛的、更持久的、政治上也更严重的问题交织在一起,而这一问题是许多新民主国家所共同面对的:即约束军方政治权力,并使得武装部队纳入忠于为国家提供外部安全职守的职业组织。新民主国家的文武关系问题常常呈三种形式中的一种,这取决于威权政权的类型、军方的权力和转型过程的性质。

一党独裁国家的军队除尼加拉瓜这个明显例外和波兰这个部分例外,通常都处于党的严密控制之下。军队不试图发生政变,也没有在国家政治中扮演重要角色。在一些独裁国家,多数军方官员属于执政党,执政党的基层组织和分支机构充斥军队各级,党的最高领导人决定军事和其他政策。在接替这些政权的民主国家的存在问题是,把军队同政党分离开来,并用军队对民主多党制的服从来取代军队对一党的服从。在东欧国家,党军分离

相对平稳。在苏联,就军方的"分离化"出现过剧烈的争论;并在 1990 年通过法律改变了总政治部(the

Main PoliticalAdministration)的职能而没有触及党的基层结构问题,尽管有人认为,"在民主国家的军队中没有组织来灌输某一个政党的意识形态。"不过,在总体上,接替一党独裁的民主政权在确立文官控制上面临的问题少于在军政权和个人独裁后出现的民主国家在这方面所面临的问题。

在被取代的(即在转型过程中被推翻的)或是在个人独裁下变得高度政治化的军方,所出现的问题有所不同,而且更为严重。在这些军队中,中低级的官员通常具有高度成熟的政治观点或政治意识形态,他们对失去的权力和地位愤愤不平,并感到来自在新民主政治中活跃的或占支配地位的势力的威胁。因此,他们常常从事于各种政治活动,旨在推翻新的民主政权或迫使在其领导成员或政策上发生变化。当然,最具有戏剧性的政治活动是军事叛乱或政变企图。

企图进行政变或认真地策划政变至少出现在七十年代中期至八十年代末期的 10 个已经民主化国家中。在尼日尔和苏丹,政变成功了,军政权在他们几年前倒台的地方又重新确立起来。不过,应当对两种政变作出区分,一种是针对已察觉的民主体制的失败而发动的政变,另一种是针对民主化未来的成功所策划的政变。尼日尔和苏丹的政变更像前一种,而不是后一种。尼日尔的政变发生在一次声名狼藉的选举之后,这场选举把权力又还给了一位普遍认为腐败而又无能的总统;苏丹的政变发生在无能的文官政府执政三年之后,在这届政府期间,这个国家的经济和动乱问题都极大地恶化了。在危地马拉和厄瓜多尔,也出现了政变的企图,在这两个国家,军队曾经自愿退出了权力。这些努力似乎与军队内部的斗争有关。在危地马拉,由选举产生的文官政府之所以能掌权,显然是得到了武装部队的默许,1988 年 5 月和 1989 年 5 月两次政变企图很快都被政府和军方领导镇压了,而大多数人却怀疑这场政变策划者的动机。正如一位著名的危地马拉政治家所评论到的,"唯一的解释是,这是一个孤立的集团。军队是此一(民主化)过程的所依赖力量,他们没有发疯 - - 他们仍然被牢牢地控制着。"

频繁出现政变企图的另一类完全不同于危地马拉的国家,是那些武装部队因遭到失败蒙羞,或被个人独裁者政治化的国家。据报道,在希腊发生

了 7 次政变企图或阴谋;在菲律宾也出现了 7 起政变企图或军方的叛乱;在阿根廷有 5 起;在西班牙有 3 起。不过,在 1974 年到 1990 年间,除了尼日利亚和苏丹这种模棱两可的案例之外,没有一个民主化的政府被军事政变所推翻。

既然新民主国家都明显脆弱,为什么又难以被推翻呢?通过政变推翻一个政府通常需要获得军内高级军官或重要的民间团体或重要的外部势力,或其中这些力量的某种结合的支持。反民主化的政变策划者主要是中级军官。这一级军官常常进行接二连三的政变努力:在阿根廷,有阿多利科中校和塞内尔丁中校,在菲律宾有侯纳森上校,在西班牙有特赫罗中校和博什中将。在所有这几个国家,最高军事领袖都支持政府,或至少并不支持政变企图。政变策划者通常不能够动员重要的民间团体或外国政府的支持。在这些方面,第三波民主化中转型期间的政变企图显然不同于第二波回潮中的成功的政变。例如,最严重的反民主化政变努力之一发生在 1989 年 12 月的菲律宾,并出现了广泛的战斗和人员伤亡。一些政治领袖暗中支持政变,他们又不敢积极地支持;一些关键的社会团体则反对这一政变。国防部长拉莫斯将军和许多高级军官也是如此。在紧要关头,美国决定性地介入了,而且,用美国战斗机从空中遏制亲政变的军队。

在总体上看,民选政府易于被政变推翻的程度因该社会经济发展水平而不同。在农业社会和贫穷的社会,有政变倾向的军官们常常会在社会精英中找到积极的支持和合作。随着土地所有者和主要资源提取者权力的下降,以及资产阶级和中产阶级的权力的增长,军事政变的社会基础也会随之削弱。在秘鲁,维拉斯科军政权的农业改革扫除了地主精英,因此在很大程度上削弱了对此后的民主政权的政变威胁。在西班牙,商界领袖和其他社会精英反对军事政变,支持民主。阿尔方辛认为,在阿根廷,"政变几乎总是具有文武共谋的特征",阻止政变的关键是打破军方和社会团体之间的联系。不过,真正的关键是改变阿根廷社会中社会团体与正在出现的数量上占统治地位的中产阶级的变化中的平衡关系,这些中产阶级不再依靠军方来保护他们反对庇隆派工会组织化的权力。因此,在 1985 年 5 月和 1987 年 4 月,复活节周危机传出政变威胁时,阿尔方辛能够动员成千上万的支持者走上布宜诺斯埃利斯的街头来代表他进行示威。聚集起来的民众力量扼

阻了军队的火力。在 1974 年 8 月,希腊民主转型的第一阶段,军事领袖最初违抗卡拉曼里斯要求一些坦克部队撤离雅典的命令。卡拉曼里斯回答道,"要么你们把坦克撤出雅典,要么人民将在宪法广场上决定这一问题。"坦克撤走了。如果在希腊政治上占支配地位的社会团体仍然是地主,或数量上占统治地位的集团仍然是农民,那么,结果很可能就不一样。

推翻新民主政府的企图之所以失败是因为政变的策划者没有能够赢得他们旁边的中产阶级和政治联盟中其他团体的支持,而正是这种联盟使得民主化成为可能。事实上,政变企图是由少数军队中极端保守分子所采取的绝望性的后卫行动。就像 1944 年 12 月的亚丁斯攻势(Amenes offensive)一样,这种攻势只不过是在已经输掉战争后想改变事物进程的努力。针对新民主政权的政变企图只不过是民主化正在发生作用的一个标志。这种尝试的失败也是民主化正在成功实现的一个标志。

尽管在 1974 年到 1990 年,没有一个政府被转型政变所推翻,但是政变的努力和军方的反叛的确偶尔也影响到政府的行动。在危地马拉,1988 年 5 月的政变和在阿根廷 1987 年 4 月和 1988 年 12 月的政变企图是旨在迫使最高军方领导人的人事变革,当然也有其他目标。在后两个国家中,他们实现了他们的目标。在 1987 年 4 月,阿根廷的复活节叛乱也使得政府实施其"正当服从法",有效地排除了因违反人权罪起诉现役军官的做法。这些政变企图是持不同意见的军官可以迫使政府撤换其官员或改变其政策的一种方式。政府通常在对待政变策划者上持宽大态度。在西班牙,特赫罗和博什被判处 30 年监禁,但这是例外。一旦被起诉并被判罪,政变努力的领袖们通常会受到相当轻的处罚,而基层的参与者则通常根本不受惩罚。

政变的举动是心怀不满的军官们的一种最极端的政治行动形式。这些军官们不时地从事其它更正常的政治活动。例如,在 1981 年 2 月到 1982 年 10 月间,西班牙的政变企图中,在中低级军官中流露出不满。大约有 100 名低级军官和军士签署了一项公开宣言,抗议军队强制征兵的做法,并认为,军队"应该更好地完成其使命,而不必去职业化、民主化或受到清洗。"据报道,只是在高级军官采取了严厉的行动之后才制止了几百名其他军官签署这一宣言。在危地马拉,1988 年 5 月政变企图的前几周,一个匿名的军官团体发表了一个来自"山地军官"的公告。

葡萄牙和菲律宾的武装部队也在威权统治期间被严重政治化了。在这两个国家,中级军官结成联盟来促进改革或民主,葡萄牙的尉官运动和菲律宾的改革武装部队运动(the Reform of the Armed Forces Movement, RAM)。尉官运动是结束卡埃塔诺政权的关键性团体;改革武装力量运动在推翻马科斯政权中也可能是关键团体,要不是阿基诺先行在选举中取胜的话。一旦在这两个国家出现政权变革,许多曾站在反对独裁最前线的军官们同样会反对继任的民主政府。这种军队反对派的连续性最集中地表现在菲律宾的侯纳森上校身上,他是改革武装部队运动的重要成员,曾领导两起反对阿基诺政府的政变,在葡萄牙则有萨雷瓦上校(Col .Otelo Saraiva de Carvalho),他是尉官运动的思想领袖,并在 1980 年后联合组成了四二五人民力量阵线(the April 25 Popular Forces, PF - 25),这是一个对葡萄牙民主政权发动恐怖主义攻击的地下团体。在 1983 年,其他军官构成了非暴力的平行组织。四二五联合会以保持尉官运动当初的激进性为革命目标。据报道,这一组织在现役的和退休的军官中有着实质性的支持。

随着时间的推移,针对新民主政权的政变企图便变得越来越少了。测量民主巩固程度的一个重要标志(见下文)是通过选举实现政府由一党向另一党的转移。在希腊和西班牙,左派政党全希腊社会主义运动和社会党在后来所取得的胜利导致了政变的传闻和后来显而易见的政变企图。由于马克思主义和左翼意识形态在葡萄牙的军方中十分流行,葡萄牙保守的社会民主党获得权力也导致了类似的揣测。不过,到八十年代中期,这三个国家都超越了转型期间政变易于成功的阶段。这并不意味着政变在这些国家将永远不可能得手。如果民主体制没有产生最低限度有效的政府,或是如果重要的社会团体脱离了亲民主的联盟,政变企图会再次出现。不过,这些政变就不会是转型期间的政变了。其目标是民主,而不是民主化。

那些在军政权自愿退出后上台的民主政权通常会面临一些不同类型的问题。他们不仅会面对有离心离德和心怀不满的反对民主化的军官们所可能策划的政变,而且也面对着使得民主化成为可能的军方领袖们持续保留下来的权力和影响。正如上面所说明的,这样的军事领袖事实上已经提出了他们放弃职位的条件。新民主政权下民选领袖面对的问题是把军方的权力和特权削弱到与宪政民主的运转所相容的水平上。在经济社会发展水平

较低的国家,如危地马拉和萨尔瓦多,要做到这一点很困难,如果不是不可能的话。在萨尔瓦多,遏制军方影响在很大程度上要靠美国政府的力量,而不是文职总统杜瓦尔特和克里斯蒂尼的力量。在其他军方是民主化发起者的国家,新政权要慢慢地减少军方的特权,就像在那些军方成为民主化的受害者的国家那样,新政府也会慢慢地减少军方的政变企图。

在土耳其、巴西、智利、葡萄牙、尼加拉瓜和其它国家,势力庞大的军方试图保留在后转型阶段的权力和特权,这对宪政民主人说,也许被认为是"反常的"。首先,他们要求在宪法中作特殊的规定:即提供法律、秩序及国家安全来"保护共和国的制度秩序"(智利)或"保护革命的政府"(葡萄牙)是军方的责任。隐含在这种规定中的是他们自己的军事领袖可以干预政治,或采取行动(包括可以想象得到,废弃民选政府的可能性)来确保这些责任得到履行。

第二,军政权的行动在某些国家不可逆转。例如在土耳其,军方颁布法令,规定他们在 1980 年到 1983 年期间所颁布的 631 项法律不能改变或受到批评。取消军管的权力也被授予给武装力量的头头。在智利,军政府通过法律规定军方有权利购买或出卖设备及财产,而不必得到政府的同意。

第三,有时也会建立由军人把持的政府机构。例如,葡萄牙宪法规定,成立革命会议(Council of theRevolution),其成员来自武装部队,并向政府提供建议,以及裁判是否合乎宪法。在土耳其,曾经是军政权权力中心的国家安全会议(theNational Security Council)也得到了改组,现在由退休的军官担任成员,充当总统的顾问会议。

第四,高级军官们自己也不时地在新的民主政府中担任关键职务。在实行美国式的总统制国家,军官们会担任由文职总统领导下的内阁职务;在巴西,22 到 26 个内阁成员中,有 6 名是军官。在议会制或半议会制的政权中,像葡萄牙的伊恩斯和土耳其的埃夫伦这样的军官,他们两人都指挥了向民主的转型,并担任总统,同时也介人与文职总理就各自职务的权限而发生的权力纠纷。在智利,威权政权下的总统皮诺切特将军继续在民主政府中担任总司令。在尼加拉瓜,威权政府的国防部长奥尔特加继续作为民主政府的总司令,这样,桑蒂诺派维持了他们对军官团的支配和控制。

第五,军方常常企图保障军方在未来的自治地位,特别是在人事和经费

上的独立,而免受由选举产生的文人政府的控制。在巴西,军方要确保他们对其军官的提拔加以全面控制。智利军人也颁布法令,武装部队和警察总司令在七年以内不得罢免,规定新选举的政府不能减少军队的规模,以及武装部队可以确定自己的预算。智利的例子给尼加拉瓜的军方留下了深刻的印象。"在讨论建立一个选举后军队与新选举的政府之间的权力平衡关系所遵循的模式时,桑蒂诺派的领袖和军官们公开地谈论像智利这样的国家,并把自己摆在这个国家军事独裁者皮诺切特的角色上。"不过,桑蒂诺派的做法超过了皮诺切特,并颁布了一项法令(其公布的日期可能是在他们交出权力之前,但可能是在此后起草的),这项法律使得桑蒂诺派的权力得以提高,并得到永久的保障。这项法律还赋予武装部队总司令,而不是总统以任命新的司令员的权力;总司令也被赋予包括其权力在内的任命所有军官的权力,采购武器、设备和其它财产的权力,以及组织和部署军队获得和建造军事设施以及通过经商来满足部队的需要,并编制军事预算的权力。

像这样的安排是对民选政府正常权威的重大侵犯。从总体上看,这对一些新民主政权倒有可能更容易确立对有叛乱倾向的军队的控制,因为这类军队比持合作态度的强大的军队更为软弱。尽管与在民主化过程中持合作态度的军方相比,也许会企图延续他们的权力,但记录表明,在中等经济发展程度的国家,军方的权力会随着时间的推移而缩小。例如,在葡萄牙,军方首先起誓推翻了独裁者,并在此后控制政府达两年之久,而且在葡萄牙的公众中也享有较高的声望。然而,军方权力的制度表现形式 - - 革命会议 - - 在 1982 年被废除了,同时还通过《国防法》(Lawof National Defense)使得军方服从对议会负责的内阁。总统的权力受到了约束。苏亚雷斯,即伊恩斯上校最大的反对者,接替他担任总统。在革命成功的 10 年之后,葡萄牙的文武关系"接近了一种可取的文官控制的模式"。

在巴西,军方虽然放弃了对政府的控制,但是他们的权力和声望丝毫没有受到损伤。巴西的第一位后军人时代的民选总统卡洛尔以发表若干政治声明为理由逮捕了一位重要将军,同时,惩戒了另一位前军人总统的兄弟,因为他袒护那位将军,并且把内阁中军方代表由 6 名减少为 4 名。此外,他还减少了主要情报机构国家情报局(theServicio Nacional deInformaces,SNI)的规模,这个情报局曾经由一位将军来领导,现在却置于一位文官的

执掌之下。文官人员也取代军官担任总统府的职员,并且还把文职人员放在处理负责像核电和亚马逊州(the Amazon)这样的关键位置上,这两个问题以前军方都极其关心。科洛尔总统还戏剧性地减少了军事预算,并拒绝增加军方的生活费,这在军队中产生了巨大的不满和抗议。心怀不满的军官们威吓政府,不过,不是用政变,而是用诉讼的方法。在秘鲁,军方在历史上也是一股重要的政治力量;然而,藤森总统在1990年7月掌权之后,果断地解除了海军和空军的头目。在智利,不可轻视的皮诺切特将军在交出总统职位后不到一年时间内面临了他家人对他贪污的指控,并据报道,智刮一位首席政治家观察道,考虑作为一名军队司令员退休,"皮诺切特将军是一只猫,不是一只虎。"

在土耳其,军方一直被看作是受尊敬的国家机构,并被看作是凯末尔世俗共和国价值精神的化身。然而,在1987年,即军方放弃其政治权力4年之后,一次公民公决把这些权力又交给了文职的政治领袖,包括两位以前的总理,而军方曾禁止他们两人介入政治。在文官政府下的总参谋长也在1987年7月终止了《戒严法》。与此同时,厄扎尔(Turgut Ozal)总理革去了即将上任的武装部队总参谋长,并用更受他所青睐的另一位军官取代。一位土耳其的观察家评论道:"三年前当文职人员刚刚重新得势的时候,向军方发难是不可想象的。现在,人们已表现出更多的勇气和更多的自信。"1989年,土耳其重演了一次发生在葡萄牙的权力转移:文人总理厄扎尔取代了埃夫伦将军作为共和国的总统。土耳其在历史上军方头目和文职领袖之间一直就政策问题存在冲突,而且总是后者让步。不过,在1990年的一次史无前例的行动中总参谋长在抗议厄扎尔总统有关波斯湾危机和伊斯兰原激教主义的政策之后辞职了。在他们放弃权力6年之后,"士兵的传统特权显然被更多的批评和行动所侵蚀。"

在那些军方相对弱小或知识化程度较高的国家,民主的运作会随着时间的推移减少政变企图的次数。在那些强大而又持合作态度的军方的国家,民主的运作会随着时间的推移,减少军方从威权统治那里继承的权力和特权。在这两种情形下,都会发展出一种"正常的"文武关系。这在很大程度上都受到了新民主政府对军队所采取的政策和行动的影响。在好几个国家,第一届或第二届民主政府首先主动制订了一项全面的纲领来确立对武

装部队的文官控制，以及使军队职业化，把他们从内部安全的使命重新调整力外部安全的使命、消除人员过多和非军事性的责任、确保他们的职业制所应得到的地位和尊敬。卡拉曼里斯和帕潘德里欧、冈萨雷斯和他的国防部长塞拉、阿尔方辛、加西亚和阿基诺都推动了一项军队现代化和职业化的全面纲领。这些纲领通常是胡萝卜与大棒的结合，至少对军方在以下五个方面产生了影响。

第一，职业制。像许多其他建制一样，军队也会形成独特的价值、信念和态度。在职业化的军队中，这些价值通常接近一种保守的军事观。这种观点承认军方的职能有限，而且认同文官控制。不过，在许多威权国家，军方的观点常常被高度政治化了。在佛朗哥的领导下，西班牙的军方形成了一种强烈的右倾的意识形态，完全不同于多数军队的那种"常态保守主义"，而是强调父权，强调集中，强调反自由主义、反共产主义，强调罗马天主教和传统的社会价值。西班牙的军官们对民主几乎没有提供什么支持：在 1979 年的选举中，有 15%以上的军人把票投给了右翼的政党，而右翼的政党在整个大选中的得票率不足 7%。在 1981 年，据估计，有 10%的西班牙军官是坚定的民主派。在葡萄牙，军官队伍中占支配地位的团体坚持左翼的、革命的、马克思列宁主义意识形态。菲律宾的改革武装部队运动的军官们要求对他们的社会、政府和军队进行剧烈的改革，并在是否通过由民主的手段来完成的问题上持含混的态度。在阿根廷和拉美的其他国家，军队中弥漫着强烈的反共产主义情绪，这通常也意味着反社会主义和反自由主义。在南非，40 年以来，军队一直是种族隔离国家的制度和意识形态的忠诚捍卫者。土耳其的军方是土耳其凯末尔主义的世俗的、民族的和国家主义的意识形态的最坚定的支持者，而且，尼加拉瓜的军队显然也完全效忠于桑蒂诺派的革命信条。东欧的军队则充斥着那些至少自称是坚定的共产主义者的军官。

用非政治的职业伦理来取代这种高度政治化的世界观是新民主政府的当务之急。要做到这一点需要大量的努力、足够的时间，并承担一定的风险。新政府试图通过倡导、灌输、训练、改革军校的课程设置和修改晋升制度来促进职业价值观及强调军方脱离政治的重要性。在希腊，卡拉曼里斯和帕潘德里欧两人都表明了严格的职业制的必要性，卡拉曼里斯任下的国

防部长亚维罗夫(EvangelosAveroff)曾经评论道:"我对他们(指军队)用民主的优点进行了广泛的洗脑。我想,没有一个军官在我面前,我没亲自对他说过三遍。"军队非政治化的重要性是帕潘德里欧的一个固定话题。他说道,"政府决定不允许任何通过在军队中进行政治活动来瓦解武装部队的做法,这是一个全方位的警告,没有任何例外。"智利的埃尔文总统在就职后的第一个月非常直率地告诉皮诺切特将军,要他"使军队不要介入政治"。桑蒂诺派和即将就职的全国反对派联盟之间达成了一个协议。这项协议规定,"武装部队必须具有职业特征,而不属于任何政党。"胡安·卡洛斯、阿尔方辛和阿基诺都反复强调军队完全脱离政治的必要性。

为了强调这一点,新政权的领导者们试图改变军事训练和教育制度。帕潘德里欧采取行动修改了军事院校的课程设置,以强调职业制和告诫极权主义的危险性。阿尔方辛推动了阿根廷军校中教学思想的改革,并在军事院校中引入了由文官来教授民主政治下武装部队之角色的做法。阿基诺政府建立了一个新的全国训练中心来强化菲律宾军队的职业制和战斗技能。冈萨雷斯振兴了西班牙的军官教育,以努力把它们提升到北大西洋公约组织(the NorthAtlantic Treaty Organization, NATO)中的盟国的那一职业水平层次上。在西班牙、希腊和其它地方,民主领袖们鼓励旧军官退休,并加速提拔年轻的、更有职业化倾向的军官,同时强调功绩,而不是强调资历来作为提拔的标准。

第二,使命。要使军队非政治化就有必要使他们回归到履行纯军事使命上。在许多国家,武装部队有一系列五花八门的与军事安全无关的职能。新民主政府几乎毫无例外地试图消除他们的军队中与军事无关的职能和内部安全的职能,而把军队的注意力转向捍卫该国的外部安全使命上。在阿根廷,阿尔方辛总统采取行动把阿根廷兵工厂(Fabricaciones Militares)交给文职人员而不是武装部队控制,这是一家巨大的工业联合体,也是该国最大的雇主,它经营国内的航线,制造许多民用产品和军事设备。他的继任者卡洛斯·梅内姆在1990年制订了一项计划,来出售八家公司,包括一家钢铁厂、一家造船厂和几家石油化学公司的军方股份。在希腊,政府采取行动结束了军队对电台和银行的控制。另一方面,巴西的类似行动在实现民主化之后却受到军方残留影响的阻碍。

如果可能存在外部的安全威胁因素,那么,对军队的使命进行重新调整就容易进行得多。土耳其军方在 1960 年、1971 年和 1980 年三次干预之后让出权力的速度之快在某种程度上显然是与它关注于假想的苏联威胁有关。希腊军方在 1974 年放弃权力之后仍然不仅完全集中精力履行它在北约承担的责任,而且更重要的是,要应付它的北约盟国土耳其的威胁。卡拉曼里斯和帕潘德里欧俩人都采取了高度的民族主义立场,这主要是用来取悦于希腊军方。他们强调希腊在北约中的独立角色,并试图减少军方对美国的认同和依赖。帕潘德里欧十分强调土耳其的威胁,以及由此产生的希腊军方要培养其职业技能的必要性。他的政策主要是用来"制造一种能够使得军方专注于应付与东方永久的'敌人'发生战争可能性相关的事务"。

北约对西班牙军队所起的作用类似于土耳其对希腊军队所起的作用。它是外部安全使命的来源之一,同时也是要求西班牙军队进行新的活动和激发军队的士气和荣誉感的源泉。正像马德里的一位防务分析家所形容的:北约"被当作是武装部队的工作疗法。在佛朗哥的领导下的数十年来,他们一直被拒绝与周围的文明国家交往。现在,突然他们被允许与北约国家的高级军官们坐在一起,他们被邀请参加战争演习,他们获得了新的武器来玩一玩。他们也受到了尊敬。"菲律宾、秘鲁和萨尔瓦多的军队都显然有重大的国内叛乱需要去应付,尽管经验表明,反叛乱战争的挫折及其政治性会在军官队伍中产生意识形态和扮演政治角色的动因。

在不断地把军队的活动方向调整到针对安全威胁上来的同时,新民主政府还试图重新部署军队,这样他们可以更好地驻防在保卫国家,而不是推翻其政府的地方。阿尔方辛解散了驻扎在布宜诺斯埃利斯的阿根廷第一军,并把其所属单位转移到这个国家的其他基地。冈萨雷斯的国防部长塞拉采取行动把西班牙军区的数量由九个减少到六个,并建立了若干个机械化旅。这样把军队调离了主要城市。军官队伍中的强烈抵抗迫使推迟这些计划的实施。到 1987 年底,阿基诺政府把许多师和旅的总部调离了城市,部署在乡村,以更有效地对付游击队叛乱。不过,在葡萄牙革命成功十年之后,军队仍然缺少任何重大的安全使命,而仍然部署在"里斯本和其他城市附近的基地中"。

我们已经注意到,民主政府未必比威权政府更爱好和平。不过,民主国

家几乎从未同其他民主国家作战。而新的民主政府常常试图解决长期的国际争端。在阿尔方辛和梅内姆政府执政期间,阿根廷同英国和智利的关系都有了改善。随着民主在西班牙的降生,直布罗陀已变成英西关系中一个不太棘手的问题。但若是民主政府解决了国际争端,他们也许就会失去外部的使命,而这种外部使命会减少军队干预国内政治的可能性。从文官控制的立场上看,这些国家同传统的敌人都能和睦相处。

第三,领导与组织。最初的和继任的民主政府通常会撤换军队的最高领导人。这对那些势单力薄而又政治化的军队最为重要,因为新的民主领导人必须能够依靠最高军队领导人的忠诚。当那些最高军队领袖已经自愿放弃职位,这时撤换军队领导人就不太重要,因为在他们后上台的民主政权的成功与他们利害悠关。不过,在这两种情形下,民主领导人通常都会采取果断行动以撤掉现有的军队领导人,用那些可以指望得到其忠诚的人来替换。这种情形发生在希腊、西班牙、葡萄牙、阿根廷、菲律宾、巴基斯坦、土耳其和波兰。不过,在阿根廷,阿尔方辛也由于受到军队的压力,包括政变的企图用军方更能接受的人来替换一些他任命的人。

民主领袖常常也会通过改变其防务部门的结构来加强其控制。在西班牙,第一届民主政府在 1977 年 2 月建立了一个参谋长联席会议(joint chiefs of staff)来达成这一目标。为了进一步实现这一目标,其继任者建立了国防部长的职位和国防参谋总长的职位来体现总理"管理、指导和协调"军队事务的权利。在秘鲁,加西亚政府建立了国防部长职位,在巴西,科洛尔政府也许诺要这样做。在葡萄牙,由军方担任成员的违反常规的革命会议被废除。在尼加拉瓜,即将下台的桑蒂诺派和即将上台的查莫罗政府已达成一致意见,即认为军队应该"接受共和国总统的命令,就像宪法和法律中所规定的那样",查莫罗总统亲自担任了国防部长的职位。在希腊,帕潘德里欧也同样既担任总理又担任国防部长。不过,在智利,皮诺切特将军坚持作为军队的总司令,他只向总统,而不向文职的国防部长报告工作。

在建立国防部长职位的过程中,新民主政府设了一个职务,而这种职务通常更适合任命文官担任,他们若是按兵种建部,至少在拉丁美洲这种职务通常由军官来担任。通过建立国防参谋总长的职位,新政府会建立一个职位,这样他们可以获得比建立军种首长职位具有更大的灵活性,他们可以任

命一个显然支持民主的军官担任这一职务。在希腊和西班牙,民主政府任命了海军上将来担任这些职务,以钳制军队中的主要影响。而且,海军这一军种通常不太具有政变倾向。

第四,规模与设备。威权国家的武装部队总是有人数多而装备差的倾向。除希腊是一个最显著的例外,新民主政权通常会采取行动减少军队的经费和人力。在西班牙、阿根廷、尼加拉瓜、秘鲁、乌拉圭、葡萄牙,军队建制的总体规模也都得到了重大的削减。在西班牙、阿根廷和希腊,大量的高级军官被迫退休,而且人员过多的军官团的人数也大大减少。军事预算在许多国家遭到了削减;例如,阿根廷的军事预算从占国民生产总额的 6%下降到国民生产总额的 2%。不过,在希腊,前两届民主政府都维持了军费预算和人员的水平,原因是在塞普路斯都存在着持续的对抗。在智利,民主化的条件不允许削减武装部队。不过,在尼加拉瓜,查莫罗政府的领袖们,包括桑蒂诺派担任的总司令奥尔特加将军都执意把军队的人数从 70,000 人削减 35,000 至 40,000 人。

在秘鲁,加西亚政府削减了几项重大的武器采购计划,包括已订购的 26 架幻影 - - 2000 型喷气战斗机。不过,对许多新民主政府来说,武装部队的现代化具有高度的优先,而且,他们会履行甚至扩大采购新设备的计划。这主要用来既加强军队的对外取向,又促进军队对新政权的满意感和支持。例如,在西班牙,佛朗哥统治下军队的设备既落后又陈旧,而民主政府发起了许多重大的投资和现代化计划。在希腊,帕潘德里欧"试图使军备来源多样化,并提高武装部队的武器装备、组织和通讯系统的质量"。在阿根廷,阿尔方辛继续执行了由军人集团所订购的新设备的重大购买计划。

第五,地位。在所有的国家,军官们都十分关心他们的物质、地位、工资、住房、医疗和其他待遇,也关心他们在其国家公众眼中的地位和声誉。新民主政府通常对这些关心较为敏感。不过,在对待物质待遇方面,他们不会奉行一种一成不变的政策。加西亚政府减少了军官的工资,军队中对低工资和其它方面的抱怨导致在 1989 年初出现政变的传闻。在阿根廷,军人的真实工资在民主政府执政的前四年间下降了 40%而大概导致了阿根廷军官的不满和政变倾向。西班牙的冈萨雷斯和菲律宾的阿基诺都增加了军人的工资。卡拉曼里斯和帕潘德里欧也增加了希腊军人的薪水、住房、医疗

和退休待遇。

民主领导人也作出努力来提高军队的声望和士气,并向军官们保证政府和国家对他们的服务感到满意。在希腊,卡拉曼里斯和他的国防部长频频"赞扬武装部队的爱国主义和对法律及宪政进程的忠诚",帕潘德里欧不仅任命他自己为国防部长,还"几乎每天都亲临武装部队总部,在那里,他也是一名军官"。他还要求作为总统的卡拉曼里斯"在军队中扮演更看得见的角色"。阿尔方辛政府的领导人在他们就职后的第一个月里就认为有必要纠正军队中的这样一个看法,即新民主政府和文官阶层用轻视或敌对的眼光来看待他们。胡安·卡洛斯、阿基诺、阿尔方辛、科洛尔和新民主政权的其他领导人都利用各种机会来做出姿态同军队站在一起,并强调他们职务的军方性质、访问军事设施、参加军事活动。以胡安·卡洛斯为例,他穿着军装。在他就职的前 9 个月里,参加了大约 50 次军方的仪式。

总之,在 1975 年到 1990 年间,第三波民主化的政府在挫败政变方面都较为成功,并减少了政变的企图,渐渐地削弱了军方的政治影响力和非军事的角色,形成了军人职业制,并建立了类似于西方工业化民主国家所存在的那种文武关系模式。

民主派准则之五:节制军方权力,促进军队职业化

1 迅速清洗所有潜在不忠诚的军官,迫使他们退休,其中包括威权政权和军人改革派的主要支持者,尽管他们也许帮助过你建立民主政权。后者更可能失去对民主的兴趣,而不会失去干预政治的兴趣。

2 毫不留情地惩罚企图推翻新政府的政变领导人,以儆效尤。

3 澄清并巩固对武装部队的命令关系。消除任何含糊不清或反常之处,明确表示政府的文职领导人是军队的司令员。

4 大量削减你的军队的规模。一支管理政府(干政)的军队一定是一支十分庞大的军队,而且极可能拥有过多的军官。

5 你的军官们认为,他们待遇很差,住房很差,给养很差,他们很可能是正确的。用削减军队规模所省下来的钱来增加工资、补助和其他待遇,并改善生活条件。这样做不无报偿。

6 重新调整你的军队的军事使命。你完全有理由希望能够解决同其他国家的冲突。不过,若是缺少外部威胁,会使你的军队缺少正当的军事使

命，而提高他们去考虑政治问题的倾向。平衡好消除外部威胁的受益与国内不稳定的潜在代价。

7 根据为军队所重新规定的军事目的，大量地减少驻扎在离首都及其附近的军队的数量，把他们调到边界或其他遥远的人口稀少的地区。

8 给他们一些玩具。即向他们提供一些新式的、高档的坦克、飞机、装甲车和大炮及先进的电子装配(船舰不太重要，海军不会政变)。新的设备使得他们感到高兴，并使他们忙于学会如何操作这些设备。通过正确地打你手中的牌，并给华盛顿留下一个好印象，你就能够把成本转嫁给美国的纳税人。这样，你可以得到额外的报偿，即你能够警告你的军队，如果他们行为得体才能继续得到这些玩具，因为很难对付的美国国会议员不喜欢军队干预政治。

9 像所有其他人一样，因为士兵也希望爱与被爱，不妨利用每一个机会去表示你与武装部队关系融洽。参加军方的仪式；授勋称赞士兵；颁扬他们体现国家的最高价值；如果合乎宪法的话，不妨穿着军装出场。

10 培养并维持一种政治组织，这种政治组织在出现军事政变企图时会代表你走上首都街头。

如果你遵循这十条规则，你也许不能阻止政变企图，但你有可能会挫败政变。至少直到 1990 年底，苏亚雷斯和冈萨雷斯、卡拉曼里斯和帕潘德里欧、加西亚和藤森、阿尔方辛和梅内姆、科洛尔、厄扎尔、阿基诺都大体上遵循了这些规则，而且至今仍在当政。在他们的社会中，这可是一个非同小可的成就。

第四节 情境问题、幻灭与威权怀旧

如果新生的民主政权想得到巩固，他们就必须以某种方式处理像处置威权遗产、建立对军队的有效控制这样的转型过程中的问题。一些更持久的挑战来自个别国家所特有的情境问题。在某些国家，这些问题数量不多，也不严重；在另一些国家，这些问题数量也多，性质也严重。在七十年代与八十年代第三波民主国家中，以及这些问题最为严重的那些国家所面临的主要情境问题概括如下:1 重大的叛乱：萨尔瓦多、危地马拉、秘鲁、菲律宾；

2 种族与社会冲突(除叛乱外)：印度、尼日利亚、巴基斯坦、罗马尼亚、苏丹、土耳其；

3 极端贫困(即低于人均国民生产总值):玻利维亚、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、印度、蒙古、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、苏丹;

4 严重的社会经济不平等:巴西、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、印度、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾;

5 长期通货膨胀:阿根廷、玻利维亚、巴西、尼加拉瓜、秘鲁;

6 巨额外债:阿根廷、巴西、匈牙利、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、波兰、乌拉圭;

7 恐怖主义(不包括叛乱):西班牙、土耳其;

8 国家过度介入经济:阿根廷、巴西、保加利亚、捷克斯洛伐克、东德、匈牙利、印度、蒙古、尼加拉瓜、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、西班牙、土耳其。

上述所列举的 8 个问题明白地反映了第三波新民主国家所面对的主要重大情境问题。对这些国家问题是否严重的判断属非正式的和特定的(ad hoe)。不过,如果这些判断有效的话,那么就说明第三波民主化中的 20 几个国家可以根据他们所面临的情境问题的严重程度分成 3 类:1 面临四个或更多的重大情境问题:巴西、印度、菲律宾、秘鲁;

2 面临二到三个重大情境问题:阿根廷、玻利维亚、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、蒙古、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、彼兰、罗马尼亚、西班牙、苏丹和土耳其;

3 少于二个重大情境问题:保加利亚、智利、捷克斯洛伐克、东德、厄瓜多尔、希腊、格林纳达、韩国、葡萄牙、乌拉圭。

许多人认为,面临严重情境问题的新兴民主国家必须成功地处理这些问题,以便培养出民主政治巩固所必须的合法性。这种一般性的命题已经被一些论点所加强,即在解决国家所面临的最严重的问题时的失败。例如,负债、贫困、通货膨胀或叛乱,可能意味着民主在该国的终结。如果情况的确如此,那么,关键的问题就变成:面临严重情境问题的第三波民主国家能够成功地解决这些问题吗?(有趣的是,这些问题也曾困扰过他们前任的威权统治者。)在某些国家,新的民主政权可以成功地处理一些个别的问题。不过,在大多数国家,似乎极可能的是,第三波民主政权不能有效地处理好这些问题,而且,他们将极有可能很难比他们的前任威权统治者更成功地做到这一点。叛乱、通货膨胀、贫困、债务、不平等与机构臃肿都将多多少少地

继续存在,就像前十年的情况那样。那么,这意味着第三波民主国家的前景都概莫能外地同样暗淡吗?

对一些国家来说,事实似乎的确如此。显然在菲律宾,秘鲁和危地马拉这样的国家,民主面临着极大的压力。那里的问题数不胜数,而且性质严重:这些问题没有自动稍失,而且也将得不到解决。另一些国家只面临一些轻微的,挑战性较低的情境问题。

没有解决的,而且似乎是不可能解决的情境问题强化了对新兴民主政权幻灭的倾向。在多数国家,建立民主的斗争被看作是道德的、危险的而又重要的。威权的垮台大快人心,使人豪情满怀。而相比之下,民主制度中内部的政治斗争则很快地被视作不道德的、日常性的和琐碎的。民主的运作和新民主政府在解决该社会所特有问题上的失败导致了冷漠、挫折和幻灭。

在民主政府掌政之后的很短的一段时间内对其运作的失望就普遍出现在西班牙、葡萄牙、阿根廷、乌拉圭、巴西、秘鲁、土耳其、巴基斯坦、菲律宾和大多数东欧国家。这一现象首先出现在1979年和1980年的西班牙。在那里,民主被贴上了一个幻灭的标签,这个词迅速扩散到拉丁美洲。在1984年,即推翻葡萄牙独裁政权的十年之后,"伴随着向民主转型期间的那种兴奋和创造性的热情"已经消失殆尽,而"占主导的政治气氛"是"漠不关心和如梦初醒"。到1987年,对拉丁美洲的民主化所产生的那种大快人心的气氛很快地"让位于无边的挫折感和对民主化结果的失望"。在1989年,正如所报道的那样,"公众对巴西政治领导的极端失望和社会不满的爆炸性气氛已经取代了1985年千百万巴西人庆祝在军人统治20年后恢复民主时的满心希望"。在巴基斯坦,向民主转型后不到一年的时间,"一种急躁和悲哀感就取代了迎接这个国家回到民主的那种豪情"。在东欧独裁垮台后的一年时间里观察家们一直在谈论所谓"后极权消沉现象"(post - totalitarian depression)以及席卷这一地区的"失望与幻灭"气氛。

从政治上看,在第一个民主政府掌权后的那些岁月里,通常有一个共同特征,即导致向民主转型的民主联盟会解体,而首任的民主政府领导人的效能下降,和人们日益意识到即将降临的民主自身不能为这个国家所面临的重大的经济和社会问题提供解决办法。解决这些问题的难度制约着民主的进程,领导人的缺点都会变成那个时代常有的事。新民主政权的领导人们

常常被视作狂妄、无能、腐败,甚至是三者兼而有之。

对民主的一个相关的反应是"威权怀旧症(anthoritariannostalgia)。这在那些威权政权极其残酷、无能或腐败,以及在那些他们不愿意放弃权力的地方并不十分明显,但是,在那些独裁相对温和或取得一些经济上的成功以及政权或多或少地自愿由他们的领导人朝着民主方向改造的地方却更为流行。在这些国家,对受迫害的记忆逐渐消失,而且在某种程度上被一种威权期间秩序、繁荣和经济增长的形象所取代。例如,在西班牙,从 1978 年到 1984 年间,对佛朗哥政府在一般的满意程度、生活水准、法律与秩序及社会平等等方面的评价水平都有全面增长:"对佛朗哥政权的记忆越充满玫瑰色,这个独裁者就被往后抛得越远。"这种"威权留念"效应也出现在巴西。在 1989 年,据报道,对盖赛尔将军的统治进行重新评估的作法搞得"十分起劲。今天,他的统治被看作是年通货膨胀不过在百分之百以下,而不是 4 位数,当时,人们夜晚可以平安地走在里约热内卢的大街上"。在 1978 年,当被问及哪个政府或哪个政权统治葡萄牙统治得最好时,选择卡埃塔诺独裁政权比选择苏亚雷斯民主政权的葡萄牙公民多三倍。在 1987 年,即秘鲁实行民主后的第 7 年,利马(Lima)的居民们把从 1968 到 1975 年统治秘鲁的军事独裁者胡安·维拉斯科看作是自 1950 年以来最好的总统。在 1990 年齐亚·哈克和阿育布·汗在巴基斯坦的名声也处在上升之中。

解决这些问题的难度和对政治的幻灭是新兴民主国家的一个流行的特征。这两种特征构成了新兴民主国家生存的问题:这些民主国家是将得到巩固,还是趋于瓦解呢?民主的实质是以定期的、公开的、公平的、竞争性的选举选择统治者。在这种选举中,大部分人可以投票,评价民主牢固程度的一个标准是政治精英和公众坚定地相信统治者应该按这种方式加以选择的程度,即对这个国家民主政治文化的形成进行态度上的检验。第二个标准是政治精英和公众的确通过选举选择领导人的程度,即对这个国家政治中民主实践的制度化进行行为检验。

第五节 民主政治文化的培养

民主文化问题主要集中在新民主政府的绩效或效能及其合法性上,换句话说,即精英和公众相信民主体制之价值的程度。按照一种关于这种关系持基本上悲观态度的看法,戴蒙德(Diamond)、林茨和李普塞认为,第三

世界国家民主和其他政权不稳定的一个基本原因是"低合法性和低效能之间的结合和互动"。以低合法性起家的政权会发现,很难变得有效能,"而缺少效能的政权,特别是在经济成长方面缺少效能的政权只能持续维持低水平的合法性"。事实上,新兴民主国家是处于一种第二十二条军规(Catch -22)的难局:即由于缺少合法性,它们不可能变得有效能;由于缺少效能,它们又不能培养出合法性。

那么,这种悲观的假设在多大程度上有其道理呢?

新兴民主政权没有能力解决长期的严重的情境问题,未必意味着这些政权的垮台。威权政权(最终包括共产政权的合法性)几乎完全建立在其政绩基础之上。民主政权的合法性也部分地建立在政绩的基础之上。不过,它还依靠过程和程序。特定统治者或政府的合法性也许取决于他们能够给社会带来什么。政权的合法性构成政府的选举方式;政绩的合法性在民主国家扮演着一个角色,但它绝不如其在威权政权下所扮演的角色那么重要,而且对程序合法性而言也居于次要地位。那么,决定新兴民主国家能否生存基本上不是他们所面临的问题严重性或是他们有没有能力解决这些问题,而是政治领袖对他们没有能力解决这个国家所面临的问题作出反应的方式。

碰到极端严重的情境问题的民主政权在过去的确生存下来了。正如林茨和斯捷潘所强调的,关于经济危机必定瓦解民主政权的论点已被三十年代欧洲的经验证明不成立。在大萧条期间,所有国家,除德国和奥地利外,其他民主体制都生存下来了,包括那些比这个国家遭受更为严重的经济困苦的国家。它们生存下来是因为,用齐默曼(EkkartZimmerman)的话说,"集团的领导人有能力团结起来,形成一个新的联盟,并不时地在巩固旧联盟(如比利时)的基础之上解决如何引导经济的问题。"同样,在哥伦比亚和委内瑞拉的新民主政权在六十年代所面临的挑战同第三波国家后来所面临的挑战一样严重。正如罗伯特·迪克斯(Robert DiX)所明白无误地归纳的那样,这些案例的教训是"政治工程(political engineering)在很大程度上取代了第三波国家中更具有决定性的那种民主的经济和社会学条件的不足。"

首先,民主政治的稳定性取决于主要政治精英的能力,包括政党领袖、军队领导人和商界领导人来同心协力处理他们的社会所面临的问题,以及

避免利用这些问题赋予他们的直接物质或政治利益。新兴民主政权不能、而且没有在其国家消除长期的恐怖主义和叛乱。稳定的关键问题是政治精英和公众如何对这种局势作出反应。在六十年代,哥伦比亚和委内瑞拉的精英们通力合作,试图处理这些问题。类似的发展也出现在第三波民主化国家中。例如,西班牙持续面临着持续巴斯克极端恐怖主义问题。不过,没有一个全国性的政党试图利用这一问题来"使民主政权失去合法性……也没有一个政党坚持把造成这一问题的责任归咎给各届政府。没有一个政党声称,这个问题可以在民主之外找到更好的解决方式"。在秘鲁,情况也有些类似。经验表明,"一场游击队运动可以联合起民主背后的一些主要的政治行动者,这是避免内战的唯一解决方法"。

其次,民主的稳定性取决于公众区分政权与政府或统治者的能力。例如,在 1983 年,在委内瑞拉第二波中产生的民主政权就职 25 年之后公共舆论变得对委内瑞拉的民选统治者的政绩感到十分失望,但却没有对选举出他们的制度感到失望。一项研究表明,尽管"对政府存在着失望,但没有任何迹象表明,对选举政府的方法有同样的不满"。在 1983 年,人口中的相当一部分人(34 .2%)的人相信他们国家的情形为政变提供了理由,只有约 15%的人支持用民主之外的方法。认为没有这些政治家政府会干得更好,或是认为政治家们对这个国家的问题漠不关心的人比在 1973 年更少。在 1983 年,"委内瑞拉人仍然支持他们的政府施政方式,而且尽管他们对政府一旦掌权之后所作的行为感到不满,但是他们还是相信投票是改善局面的唯一办法。"总之,尽管选举产生的政府持续无力有效地处理他们的国家所面对的问题,但委内瑞拉人在 1983 年时比他们在 1973 年更强烈地笃信民主。

在 1983 年后的 6 个年头里,委内瑞拉面临着日益加剧的经济问题,这主要来自于石油价格的下跌。到 1989 年经济危机产生了这样一种局势,"期望值仍然还是那么高,而政府满足他们的能力却下降了。"然而,这仍然未对民主构成威胁:

> 高度的挫折并没有转化成非法的、暴力的政治活动,相反,是转化成合法的、和平的系统维持机制和程序。我们发现,中下层的委内瑞拉人已经通过四种方

式来从心理上应付他们所面临的危机:合法的抗议、适应、听天由命或移民。

对民主的支持与对民主选举所产生的政府的支持这种分野在西班牙也显示出来。在 1978 年到 1984 年间,"对民主政权的支持与对更有效的民主的满意,这两者已经逐渐地区分开来。"在佛朗哥政权的最后岁月里,其失业在欧洲是最低的(年平均约 3%),经济成长率也是在世界上最高的国家之一(年平均约 7%)。在七十年代后期和八十年代初期的早期的民主岁月里,失业上升到 20%,经济成长率下降到低于 2%,对民主解决这些问题的能力所保持的信心差异很大。在 1978 年,60%公众认为民主会提供解决该国所面临的问题的方法。在 1980 年和 1981 年,公众中的多数人认为民主不能解决该国的问题。不过,在 1982 年和 1983 年,绝大多数人(50%和 60%)再一次对民主在解决西班牙的问题上的能力表现出信心。然而,尽管公众对民主能够解决其问题的信心的不断的波动,对民主的支持仍然一直很高,甚至有所增加。在 1977 年,77%的西班牙公众相信,民主对西班牙来说是最好的政治体制。这一数字在 1980 年下降到 69%,但是在 1981 年上升到 81%,在 1983 年上升到 85%。

那么,对民主作为一种政治体制的始终如一的广泛支持,与对民主政府在处理问题上的能力的信心上的变化又是如何调和在一起的呢?当然,答案是选举周期。在 1978 年选民们仍然对苏亚雷斯的新政府抱有信心。到 1980 年和 1981 年,随着经济危机的加深,他们对该政府失去了信心,在 1982 年,他们又把冈萨雷斯和社会党人推入了权位。在做到了这一点之后,他们对民主解决西班牙问题的能力所保持的信心又急剧上扬。就像委内瑞拉的选民们一样,西班牙的选民们这样把他们对民主作为一种政治的体制与他们对执政党绩效的评估区分开来。这种区分对民主的运作至关重要。

在某些环境下,威权的怀旧可能为民主政权的"缓慢死亡"铺平道路,然后由军方或其他威权力量接管政权。不过,怀旧只是一种情绪,而不是一种运动。更通常的是,对威权的怀旧成为公众把统治者与政权区分开来的这种趋势的进一步的证据。西班牙、葡萄牙、巴西和秘鲁的公民们同时把佛朗哥、卡埃塔诺、盖赛尔和维拉斯科看作是有效能的统治者。然而,他们仍然

把民主当作最好的政体来加以支持。

对民主统治者的失望与幻灭和对威权统治者的怀旧是民主巩固过程中的第一步。这种幻灭与怀旧也标志着精英和公众已经从短暂而快慰的民主化"巅峰"中降下来,并开始适应民主"低谷"中的零乱与沉重。他们了解到,民主建立在政府可能会失灵,因此,必须有制度化的方式来改变政府,这是民主政治赖以存在的前提。民主并不意味着问题必将得到解决;但是它却意味着统治者可以被更换;民主行为的实质是更换统治者,而做到前者却是不可能的。其所产生的幻灭和降低了的期望值正是民主得以稳定的基础。当人们了解到,民主只是为专制问题提供一种解决办法,而未必为所有其他问题提供解决办法时,民主就会变得巩固了。

第三波中的头 15 年有一个显著的特征,即在新兴民主国家,不存在重大的反民主运动。威权的残余集团(不论是保守派,还是极端主义者)都存在于许多国家。威权怀旧在几个国家都有具体的表现。对民主的热情、对选举政治的参与和民主领袖的受欢迎程度都有普遍的下降。然而,在第三波的头 15 年中没有一个国家形成了大规模的群众性政治运动来向新兴民主政权的合法性提出挑战,并形成足以明显取代民主政权的威权政权。至少那些在第三波早期时已经向民主转型的国家对民主之可取性的认同似乎已经处于一种压倒性的地位。在西班牙,如上所示,在 1977 年到 1983 年间举行的五次民意测验中,公众中的大多数认为,民主是像他们这样国家的最好政体。正如一项研究所得出的结论:"支持民主政权的基础是多种多样的,极为宽泛,而且含糊不清。而且与在其之前的闭关自守的政权相比更是如此。民主政权不太受限于某个特定的利益;在这一方面,它享有相对的独立。"对民主的广泛支持并不限于西班牙。例如,在智利,在 1982 年到 1988 年之间的所进行的四次民意调查中,利马的公民绝大多数,从 66%到 88%拥护民主,在 1988 年的一次全国性的抽样调查中有 75%的人认为民主是他们国家最可取的制度。一些更零星的证据表明,在其他第三波国家中,支持民主的程度也大致相当。

在第三波国家中,政权更迭之后立即出现的对民主的广泛认同,与第二次世界大战之后德国和日本对民主和与民主相关的价值与态度的支持形成的相对缓慢形成了鲜明的对比。在五十年代初期,大约有三分之一的德国

人表明,他们对新纳粹党得权的尝试表示支持或是漠不关心,而对恢复君主制的支持则略低于三分之一。当被问及德国历史上哪个时期是最好的时期时,45%的人选择1914年之前的帝国,42%的人选择第三帝国(the Third Reich),7%的人选择威玛共和国(the Weimar Republic),2%的人选择新的联邦共和国。对联邦共和国的支持在1959年上升到43%,在1970年上升到81%。在1953年,50%的德国公众认为,民主是德国的最好政体;到1972年,有90%的人持这样的看法。对民主的支持的形成和与民主相伴随的信任态度与公民能力的形成,大概足足费了20年的时间。在五十年代与六十年代,日本也以更加缓慢和不太完善的方式在舆论上转向更赞同民主。

为什么在西班牙、秘鲁的统治者垮台之后几乎立即出现对民主的认同,而在德国和日本这样的威权体制垮台之后要经历约20年的时间才能形成相对的认同呢?在德国和日本,某种程度上人民改变了他们的观点,但是,在更大的程度上是人民自身出现了变化。年轻的和受过更好教育的人更为亲民主。当德国的公众变得主要由那些在联邦德国受过教育、并度过成年生活的人构成时,在德国对民主的支持几乎接近完全一致。相比之下,在西班牙和秘鲁,在民主政权上台之后,对民主的广泛支持要么意味着这种广泛的支持在威权政权期间就已存在,要么意味着在向民主转型之前支持,或至少默认威权主义的人在民主转型之后很快地改变了他们的看法。然而,这两种可能对民主来说未必都是一件好事。如果第一种看法成立,在那些甚至在对民主有压倒性支持的时候,威权政权在那些社会仍然存在。如果第二种看法成立,那些在转型之后很快地改变他们的看法而支持民主的人可以想象也会同样快地朝着反民主的方向改变他们的态度,如果环境许可的话。在德国和日本,对民主的广泛支持是代际交替的产物,因此,在短期内不大可能逆转。在西班牙和秘鲁,对民主的广泛的支持显然是舆论变化的产物,因此,在短期内更容易出现逆转。

第六节 民主政治行为的制度化

在新民主体制下所形成的幻灭,其自身以四种行为方式表现出来。第一,它常常导致冷漠、犬儒和脱离政治。在许多新民主国家转型期间,投票水平很高,但随后,就开始下降。有时在转型之后的选举中下降得非常之快。政治参与的下降按照民主理论来看也许是不可取的,但是它的确出现

了,因而也就威胁到新民主的稳定性。

其次,幻灭通过对现任政府的反弹表现出来。例如在西班牙,选民们推翻了执政党,并用另一组统治者来加以取代。当然,这是人们非常熟悉的一个民主性的反应,而且,它在新的第三波民主化国家中经常发生。现任的领导人和政党在他们试图谋求重新当选时通常不至于被击败。在民主建立之后的第一次和第二次政府换届中,这样上台的政党通常会追求一种其国家主流意见范围内的温和政策。特别是那些认同左派思想的政党,如葡萄牙和西班牙的社会党、希腊的全希腊社会主义运动(PASOK)、阿根廷的庇隆派通常在执政期间都会采纳十分保守的和正统的经济及金融政策(唯一的例外是秘鲁加西亚的美洲人民革命联盟)。

第三,对民主的幻灭不时也会产生对当政者的反动。在这种情况下,选民不仅拒绝支持执政党、他们也拒绝在政治体制之内的其他主要政党和团体,并把他们的支持转给一个政治上的局外人。这种反应更通常地出现在总统制国家,在总统制下最高职位的候选人通常是建立在个人,而不是政党基础之上的;因此这种情况更多地出现在拉丁美洲,因为在那里人们的这种反应通常被认为是民粹主义的。民粹主义的反体制反应的一些显著的例子是巴西的科洛尔和秘鲁的藤森这样的候选人得以成功当选。在阿根廷,梅内姆作为候选人也有一些民粹主义的特征,尽管他是这个国家体制内基础最庞大的政党的候选人。一些成功的民粹主义候选人靠着他们"局外的"反建制的政治诉求而赢得了选举,同时,他们极少或没有来自建制内的政党的支持,而是来自公众中广泛的和多阶层的支持。但是,一旦就职,民粹主义的候选人通常会并不追随民粹主义的经济政策,而是实施严厉的紧缩计划,以削减政府预算、促进竞争和降低工资。

反现任统治者和反体制的反应是对政策失败和幻灭的经典式民主反应。通过选举,一组统治者失去了权位;而另一组统治者上台执政,导致了政府政策的改变,如果谈不上改进的话。当这些体制内的反应得到制度化之后,民主就得到了巩固。

测量这种巩固程度的一个标准是两次政权易手的检验标准。通过这种测验,如果在转型时期内第一次选举中掌权的政党或集团在此后的选举中失去权力,并把权力移交给那些选举中的获胜者,而且,如果这些选举中的

获胜者然后又和平地把权力移交给后一次选举中的获胜者,那么,这样的民主政权就可被看作已得到巩固。通过选举选择统治者是民主的核心所在,只有统治者愿意按照选举的结果来放弃权力,民主才是实实在在的。第一次选举易手常常具有象征性的意义。在阿根廷,1989 年向民主的转型是自 1916 年以来的第一次政权易手。在这次政权易手中,由选举产生的某个政党的总统把权力移交给由选举产生的来自另一个党派的总统。1985 年和 1990 年秘鲁的选举也标志着秘鲁在二十世纪的第二次和第三次权力由一位当选总统向另一位当选总统的易手。

第二次易手可以说明两件事情。第一,一个社会中两个主要的政治领袖集团充分忠于民主,而且愿意在选举失败之后交出职位和权力。其次,精英和公众都在民主的体制内运作;当出了差错以后,你可以改变统治者,而不是改变政权。两次政权易手是对民主政治的一个高难度的检验。美国早先并不明显达到这一检验的要求,一直到杰克逊的民主党人在 1840 年把权力交给自由党人。日本在第二次世界大战以后被普遍地看作为一个民主国家,但是它并不合乎这一检验,事实上,从未出现过一次有效的政权易手。在 1950 年与 1990 年间,土耳其有三次军事介入,而出现过好几次第一次易手,而从未出现过第二次易手。

在 1974 年与 1990 年间,已经举行转型选举的 29 个国家中有三个,即苏丹、尼日利亚、巴基斯坦,由选举所产生的民主政府被军事或宫廷政变所推翻。在 1986 年之后,进行过民主选举的另外 10 个国家中,没有一个在 1990 年底以前举行过全国性选举。在其余的那些在转型选举之后举行过一次或一次以上选举的 16 个国家中,有 15 个出现了第一次政权易手,唯一的例外是土耳其。在那些转型选举之后举行过两次以上的全国性选举的 8 个国家中有 6 个出现了第二次政权易手,例外是西班牙和洪都拉斯。在 16 国家中的所有 28 次选举中,有 22 次执政的候选人或政党被击败,由反对派掌权。总之,民主过程运作起来了,选民们定期地撤换现任者,而现任者又总是把官职交给由选民们新选中的人。除三个国家的民主政府被政变推翻之外,从把选举过程制度化的角度看,在 1990 年民主在第三波国家中仍然枝强叶茂。

不满的第四种,也是最极端的政治表现,是一种不是针对在职的统治

者,而是针对现体制的反应,即针对民主体制自身的反应。反对民主的具体政治力量包括从威权政权中残存下来的保守集团,以及从反威权的反对派中延续下来的极端主义团体。保守派团体在一些国家包括军方中的一些分子,这些常常心怀不满的中级军官受到了军事领导人的反对,而不能够从民间团体中动员到举足轻重的支持。在以前的共产主义国家,党内和国家官僚机构内的一些分子,包括秘密警察常常也为反民主化的活动充当后盾。在尼加拉瓜,保守的、由桑蒂诺派控制的工会公开地向民选的政府挑战,威胁要实行"由下至上的统治"。

极端的反对派常常也试图向新的民主政权挑战。不过,就其本质而言,激进的团体会运用暴力,诸如秘鲁的光辉道路、菲律宾的新人民军和萨尔瓦多的法拉邦多·马蒂全国解放阵线(Farabundo Marti National Liberation Front, FMLN),但是他们没有能力从新民主国家的公众中动员到广泛的支持。使用更为和平的策略的极端主义集团也极少能够取得成功。例如,在韩国 1990 年 5 月,激进的学生组织了示威并通过寻衅滋事来纪念光州屠杀十周年。有一次示威几乎有 100,000 人参加。另外几次的示威人数在 2,000 到 10,000 之间。这些自 1987 年以来规模最大的示威并没有像 1987 年反威权政权的示威那样得到广泛的支持。在韩国众多的学生中只有"一小撮"参加了 1990 年的示威,而中产阶级则回避了,因为他们"对反对派组成新政府的能力普遍缺少信心"。据报道,"中产阶级选择在家里抱怨,而不是在电视上抱怨。"从总体上看,残存的保守派和极端主义团体在七十年代和八十年代的新兴民主国家中被孤立在政治的边缘。

民主政治实践在第三波民主国家中的普及反映了威权力量的消亡。军人执政集团、个人独裁者和马克思列宁主义政党不断被尝试过,而且都失败了。因此,民主成了唯一的选择。当然,关键的问题是这种局面是否能够维持下去,以及新的运动是否会促进新形式的威权主义。这种运动能够发挥作用,并获得重大支持的程度大概取决于民主政治行为,包括由选举进行政权移手得以制度化的程度。

此外,还有一种可能性是,随着时间的推移,体制内的民主道路使人失去盼头。公众们究竟会多少次愿意用另一个政党或联盟来取代这一个政党或联盟,以希望他们中的一个能解决国家所面对的问题呢?选民们会在多

少次愿意选举那些具有个人魅力的、受人民欢迎的局外者,而相信他们能够创造出经济和社会奇迹呢?在某种意义上公众不仅可能会对民主政府的失败感到失望,而且也对民主程序的失败感到失望。他们也许想从反现任统治者和反权力机构的反应转向反体制的反应。如果民主的选择似乎已经衰竭,野心勃勃的政治领袖就会获得足够的动力来造就一个新的威权政权。

第七节 有利于新民主政权巩固的条件

什么样的条件促进第三波国家中民主政治制度和民主政治文化的巩固呢?到 1990 年,第三波才 15 岁,收获的季节还没有到来,因此,不可能有确定的答案。不过,两组潜在的相关证据倒是现成的。第一,第一波和第二波民主国家得以巩固的经验已经可以为第三波提供教训。其次,正如前文所指出的,促进民主政权产生的因素未必促进民主政权的巩固。然而,有些因素则能够两者兼得。此外,有些事态的发展比另一些事态的发展更有助于民主的巩固。这可能是一个合理的结论,若要试图去预测在哪些国家民主将得到巩固,在哪些国家将得不到,这样的预测则是愚蠢的,这里,我不试图去作出这种预测。不过,试图去找出能够影响到民主巩固的若干变项,并找出这些变项在多大程度上在个别的第三波国家中存在与否,则是有益处的,哪怕这种做法带有些推测的性质。民主得以成功巩固受几个因素的影响。

表 5 .1 第三波国家在第二次世界大战后的民主经验

在二次世界大战后到第三波民主化之前实行民主的年数国别

20 年以上乌拉圭 * 、菲律宾、印度、土耳其、智利 *

10 - 19 年希腊 * 、厄瓜多尔、秘鲁、玻利维亚、韩国、巴基斯坦、巴西 1 - 9 年阿根廷 * 、洪都拉斯、危地马拉、匈牙利 * 、捷克斯洛伐克、格林纳达、尼日利亚

不足 1 年西班牙 * 、葡萄牙 * 、萨尔瓦多、波兰 * 、东德 * 、罗马尼亚、保加利亚、尼加拉瓜、苏丹、蒙古

* 在第二次世界大战前有过一些民主经验的国家

第一,正如前面所指出的,在二十世纪,极少的国家能够在第一次尝试中就建立起民主的政治体制。可以合理地断言,过去的民主经验比没有这种经验更有助于第三波民主国家的稳定。若是把这一命题推展一下就可以合理地假设,具有较长的和较近的民主经验对民主的巩固比较短的和较早

的民主经验更为有利。如表 5 .1 中的分类所示,5 个国家,乌拉圭、菲律宾、印度、智利和土耳其在第二次世界大战之后、在第三波民主化之前已有 20 年以上的民主经验,尽管对土耳其来说,这种经验曾因为 1960 年和 1970 年的军事介入而被中断。在另一端,有 10 个第二次世界大战之后没有民主经验的国家;以及六个,萨尔瓦多、尼加拉瓜、罗马尼亚、保加利亚、蒙古和苏丹,在第三波之前完全没有民主经验。

表 5 .2 第三波国家的经济发展水平

1987 年人均国民生产总值(按美元计)	国别
5,000 以上	西班牙、东德、捷克斯洛伐克、匈牙利、保加利亚
2,000 - 4,999	希腊、葡萄牙、阿根廷、乌拉圭、巴西、波兰、罗马尼亚、韩国
1,000 一 1,999	秘鲁、厄瓜多尔、土耳其、格林纳达、智利
500 - 999	危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、玻利维亚、菲律宾
不足 500	印度、巴基斯坦、尼日利亚、苏丹

资料来源:非东欧国家:世界银行,《世界发展报告 1989》(WorldDevelopment Report 1989)、(New York Oxford University Preos,1989)第 164 - 165 页。东欧国家:据中央情报局(CIA)的估计,"东欧:迈向经济富裕还有漫长的道路"(提交给美国国会,联合经济委员、技术与国家安全小组委员会的论文,1990 年 5 月 16 日),第 1 - 6 页。

注:蒙古因缺少数据从略。

其次,正如在第二章中所强调的,经济发展水平与民主政权之间存在着高度的相关的关系。一个高度工业化的现代经济和更为复杂的社会及其所需要的受过教育的人口更有助于民主政权的建立。可以合理地假设,这些社会也将比那些非工业化的社会更有利于新民主政权的巩固。如果人均国民生产总值以 1987 年为准,当作一个社会经济发展的初步指标,第三波国家可以分成相对明确的几种类型(见表 5 .2)。西班牙(人均国民生产总值 6,010 美元),东德,也可能包括匈牙利、捷克斯洛伐克和保加利亚,这几个国家在最高一组,其次是希腊(人均国民生产总值 4,020 美元)。其他几个国家也在 2,000 美元的线之上,包括葡萄牙、乌拉圭、韩国、巴西和其他 3 个东欧国家。在底部的是人均国民生产总值低于 500 美元的四个第三波国

家。到 1990 年底,其中的两个(尼日利亚和苏丹)已经回归到军人统治。第三,巴基斯坦,由民主选举产生的统治者已经被国家元首免除了职务,据报道,这是因军方的请求。此后,在 1990 年,印度是唯一能够保存民主完好无损的极端贫困的第三波国家。

第三,国际环境和外国在第三波民主国家的建立中扮演着重要的角色。支持民主的外部环境大概也应该有利于民主的巩固(见表 5 .3)。这里一个"外部环境",指的是自身为民主的外国政府或其他行动者赞同在其他国家实行民主,因此,与新民主的国家保持密切的关系能够运用对该国的影响力。德国的统一使得民主在东德的前景与西德的稳定的民主环境命运悠关。欧洲共同体的成员资格因为经济原因而变得极有诱惑力,民主的统治方式又是获得成员资格的条件;因此,第三波欧共体成员国(如西班牙、葡萄牙和希腊)都有着强烈的诱因来维持它们的民主制度。其他国家,诸如土耳其,匈牙利、捷克斯洛伐克和波兰,也希望获得成员资格。这种可能性也为他们维持其民主提供了一种诱因。一些国家与美国保持着密切的关系,因此,受美国的影响也很大。这些国家包括中美洲的国家,格林纳达、玻利维亚和菲律宾。在有美国影响存在,但不太强大的地方,包括秘鲁、厄瓜多尔、乌拉圭、韩国、土耳其、波兰和智利。一些重要的民主国家的影响在阿根廷、巴西、印度、尼日利亚、苏丹、罗马尼亚、保加利亚和蒙古相对较弱。

表 5 .3 第三波国家的外部环境与民主巩固

巩固的外部环境国别

极其有利东德、西班牙、葡萄牙、希腊

相当有利捷克斯洛伐克、匈牙利、波兰、土耳其、菲律宾、危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、格林纳达、玻利维亚

有利秘鲁、厄瓜多尔、韩国、乌拉圭、智利

无关紧要或不利阿根廷、巴西、印度、尼日利亚、苏丹、罗马尼亚、保加利亚、蒙古

注:对外部环境的分类依据的作者印象上的判断,这些判断建立在这样一种判断之上,即欧洲共同体和美国将继续致力于促进民主。

第四,在第三波国家中民主转型的时机也能反映出对一个国家中巩固民主有影响的因素(见表 5 .4)。在这一波初期向民主转型的国家中,建立

民主的努力主要是出自一种自发的原因。外部的影响和滚雪球的效应作为民主化的原因对那些在第三波稍后时期进行民主转型的国家更为重要。可以合理地断言,出现在第三波早期的民主转型中自发原因的普遍存在比外界的影响可能更有利于民主的巩固。而这种外界的影响主要出现在第三波晚期的民主转型之中。就其作为一个因素而言,它有利于南欧国家印度。厄瓜多尔和秘鲁这些国家民主的巩固。它也应该有利于尼日利亚的民主的巩固,但是,它却未能阻止其过早向威权主义的回归。导致后来这些向民主转型的力量大概应该比东欧国家、韩国、巴基斯坦和尼加拉瓜以及那些1990 年仍处在自由化进程之中的国家(如中国台湾、南非、苏联和墨西哥)的民主的巩固更为困难。

表 5 .4 第三波国家民主的创始

首次选举的时间	国别
在 1980 年以前	西班牙、葡萄牙、希腊、厄瓜多尔、印度、尼日利亚
1980 - 1983 年	秘鲁、阿根廷、玻利维亚、洪都拉斯、土耳其
1984 - 1987 年	乌拉圭、巴西、菲律宾、萨尔瓦多、危地马拉、韩国、格林纳达、苏丹
1988 - 1990 年	巴基斯坦、波兰、匈牙利、东德、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、尼加拉瓜、智利、蒙古
可能在 1990 年之后	墨西哥、苏联、南非、(中国台湾)、尼泊尔、巴拿马

第五,一个极其关键的问题显然涉及到转型过程与巩固之间的关系。对一个国家来说是否通过变革、置换、移转或干预而完成民主转型对民主的巩固有什么差别吗?对于其中的每一个过程是否有助于民主的巩固都可以提出立论和反论。一个相关的问题涉及到暴力在转型过程中的作用,以及由此产生的类似问题。一方面,可以断言:和平的、认同性的转型有助于民主的巩固。另一方面,也可以认为暴力的转型有可能在大多数人口中形成一种更深刻的反对流血的倾向,因此会造就对民主体制和价值的更深刻的信念。总之,可以合理地认为,一种认同性的、不太充满暴力的转型为巩固民主比冲突和暴力为巩固民主提供一个更好的基础。如果这种说法成立的话,通过谈判的移转也许最有利于民主的巩固;变革其次;置换和干预为民

主的巩固提供的基础最少(见前文中的表 3 .1)。或许也可以认为,不论这种过程的本质如何,它所牵涉到的暴力越少,就对巩固民主的巩固条件越有利。若是这一假设成立,它就可以为萨尔瓦多、危地马拉、尼加拉瓜、格林纳达、巴拿马、罗马尼亚和南非的民主巩固问题造成一些难题。

第六,正如前面所论证的,新兴民主国家所面对情境问题的数量和严重性不仅仅决定民主的巩固程度,而且,问题的核心反而是,政治精英和公众如何对这些问题和对新政府无力解决这些问题作出反应。不过,这并不是说,一个新兴民主国家所面临的问题完全与民主的巩固无关。严重的情境性问题的数量和性质只是同其他变项一道影响到民主的巩固(见上文,即本章第四节的开头部分)。

除这六项因素之外还有一些其他因素当然也影响到民主巩固的成败。不过,这些影响的程度和方向并不总是很容易估计出来。例如,人们可以假定,威权政权的性质和成功也许影响到其后来民主政权的巩固的前景。威权政权是一个军人政权,还是一个一党政权,还是个人独裁政权,还是一个种族性的寡头政体,这会影响到民主巩固的前景吗?就此可以提出一些相互冲突的假设和论点,包括前任威权政权的性质对后来民主政权的巩固没有任何重大影响的论点。同样,民主政权是更可能仿效那些被认为是相对成功的威权政权(如西班牙、巴西、中国台湾、韩国和智利),还是相对不成功的威权政权(如阿根廷、菲律宾、葡萄牙、玻利维亚和罗马尼亚)。这一区分显然与不同的转型进程有关,但是,其自身也可以算作一个自变项。但是其方向如何呢?可以认为,精英和公众对不成功的威权政权的明显失败所作出的反应对民主的巩固应该是一种积极的力量。不过,也可以认为,各国在政治能力上各有差异,而且成功造就威权主义的民众(如西班牙人),同样也可以成功地造就民主。而那些没有能够创造出成功的威权体制的人也不可能更成功地巩固一个民主政权(如阿根廷人)。

民主的巩固也受到所建立的民主制度的性质的影响。例如,有人提出了这样一个合理的论点,即议会制比总统制更有助于新民主政权的成功,因为它削弱了政治的"孤注一掷"的一面,通常要求由各政党联合组成政府,并为在国家元首和政府首脑之间的平衡提供一种机会。这种论点颇有参考价值,而且向议会制转换的可取性已经被一些拉美人所提出来,包括劳尔·阿

尔方辛。不过,议会内阁制有助于民主巩固的证据仍然不够充分。一个类似的问题与新兴民主国家政党体制的性质有关。代表着某个特定的经济、社会、区域、社团或意识形态利益的多党能够更有利于民主吗?在两党制下,据认为,两个代表性广泛的政党相互之间提供一种可行的和负责任的替代政府,而其领导人在对付严重的经济危机、贩毒的黑手党和具有威胁性的叛乱方面能够更容易合作,这种两党制更有利于民主吗?同样,对这一判断仍然缺少足够的证据。

如果上面所讨论的因素与新兴民主的巩固有关,而且,如果有人含而混之地断定它们都同等相关,那么,有关最有利于和最不有利于民主巩固的条件上就会出现更为宽泛的判断。这种结论并不令人感到意外。从总体上看,巩固的条件在南欧国家、东德、乌拉圭和土耳其最为有利。对相当多数的国家来说,巩固的条件不那么有利,但却仍然可以起一些支撑作用;这些国家包括捷克斯洛伐克、智利、厄瓜多尔、玻利维亚、秘鲁、洪都拉斯、阿根廷、巴西、菲律宾、印度、波兰和匈牙利。对民主的巩固所不太有利的条件出现在危地马拉、格林纳达、尼日利亚、萨尔瓦多、巴基斯坦、尼加拉瓜、保加利亚、蒙古。最后,苏丹和罗马尼亚在支撑民主的维持的条件方面似乎特别不足。

许多因素将影响到第三波国家中民主的巩固,而且,它们的相对重要性并不十分明确。不过,似乎最可能的是,不论民主在事实上摇摆不稳,还是得以维持,都主要取决于政治领袖愿意维持民主的程度以及愿意为这一努力所付出的代价,而不是优先考虑其他目标。

第六章　走向

从 1974 年到 1990 年间,在几乎 30 个国家的民主化,及在另外几个国家的自由化把人们的注意力集中到一个基本问题之上。这些民主化是持续的和不断扩展的"全球民主革命"的一部分吗?这场民主革命会最终席卷世界上的几乎所有国家吗?或者说,只是一个有限的民主扩张?即只是在过去有过民主经验的多数国家重新引入民主?如果第三波终止与一旦会出现一个重大的第三波回潮,这种回潮将会消灭七十年代和八十年代民主的许

多收获吗？会回归到民主化的谷底吗，当在这个谷底中，在世界上只有不足五分之一的国家有民主政府？

社会科学不能给这些问题提供可靠的答案，任何社会科学家也做不到。不过，可能做到的是，找出会影响到民主在世界上未来收缩或扩张的因素，并提出一些似乎与民主化之未来相关的问题。其中，关键的因素包括：一，引起第三波的原因有可能继续起作用、汲取力量，是削弱还是被促进民主化的新力量去补充或取代的程度；二，产生新的重大回潮的环境以及这种回潮可能呈现的形式；三，存在于那些到 1990 年为上尚未民主化的国家中的民主化的障碍与机会。在下面的篇幅中我将试图分析这些因素；不过，在讨论每个标题文字的最后一句话几乎总是用问号来结尾。

第一节 第三波的肇因：持续、削弱，还是有所变化

七十年代和八十年代的民主化潮流会持续到整个九十年代吗？在第二章中讨论了第三波民主化的五个一般原因。其中的两个－－威权政权的合法性问题和经济发展－－将在下文中讨论未来民主化的潜在障碍时有所涉猎。这一节集中讨论另外三个被认为是在第三波中扮演重大角色的因素。

一个是基督教的扩张，更具体地说，是出现在六十年代和七十年代的天主教会的信条、感召力、社会和政治主张上的重大变化。基督教的扩张对韩国的影响最为显著。世界上还有其它地区的基督教影响在扩展吗？这个地区的民主化也会相应变得可能性更大吗？最明显的是非洲。在非洲，基督徒的人数，据估计，在 1985 年时，是 236,000,000 人，预计在二十一世纪初将达到 400,000,000 人左右。到 1990 年为止，撒哈拉沙漠以南的非洲是世界上有大量的天主教徒和基督徒生活在一大批国家的威权政权之下的唯一地区。在 1980 年和 1990 年，基督教领导人积极地反对肯尼亚和其它非洲国家的压迫。随着基督徒人数的成倍增加，教会领导人在支持民主方面的活动大概将不会下降。他们的政治权力将会增加。据报导，在 1989 年的新加坡，总人口中约有 5%是基督徒，但是政府日益关注基督教的扩张，并用压制性的措施来对付新加坡的天主教教主和新加坡天主教大主教管区正义与和平委员会(theCatholic Archdiocesan Justice andPeace Commission)的执行秘书。在苏联地区对宗教的禁止和骚扰似乎已经终结。这将可望导致宗教教徒和活动的增加，同时也对这个国家的民主未来有积极意义。

到 1990 年为止,天主教对民主化的促进已经大功初成。许多天主教国家已经民主化了,或者像墨西哥那样自由化了。天主教促进民主进一步扩张而没有扩张自己的能力,仅限于巴拉圭、古巴、海地和几个非洲国家,像塞内加尔和象牙海岸。此外,在多大程度上天主教会像在七十年代那样持续成为民主化的强大推动力量呢?教皇约翰·保罗二世始终如一地促进神学的保守主义。梵蒂冈对生育控制、堕胎、女性教士和其它问题上的态度与在更多的社会和政体中促进民主并行不悖吗?

民主化外部行动者的作用似乎也在变化。在 1987 年 4 月土耳其申请成为欧共体的正式成员。动因之一是土耳其的领导人们希望以此来加强土耳其的现代化和民主趋向,并约束和割裂在土耳其中支持伊斯兰原教旨主义的力量。不过,在欧洲共同体内部欢迎土耳其成为成员的热情并不高,甚至带有一些敌意(来自希腊)。在 1990 年,东欧的解放也带出了匈牙利、捷克斯洛伐克和波兰成为欧共体成员的可能性。这样,欧共体就面临着两个问题。首先,它应该优先扩大其成员范围,还是通过朝着进一步的经济和政治统一的方向来"深化"现行的共同体呢?其次,如果它决定扩展其会员范围,那么应该优先发展欧洲自由贸易联盟的成员国,像奥地利、挪威、瑞典,还是优先考虑东欧国家或土耳其呢?欧洲共同体大概在特定的时间内只能吸收数量有限的国家成为会员国。

对这些问题的答案牵涉到土耳其和东欧国家民主的稳定性。在土耳其,据报道,由于在申请成为欧共体成员方面未获进展已经在 1990 年导致了"伊斯兰的反弹"。就土耳其目前的边际地位而言,穆斯林的遗产、过去的军人干预和令人怀疑的人权记录而言,土耳其的民主可能需要欧洲共同体的锚地,至少就像在七十年代西班牙、土耳其和希腊的民主那样。若是不能提供这种锚地,将会使得土耳其民主的未来更加充满不确定性。取得欧洲共同体成员资格的前景也会加强东欧和中欧新民主国家。不过,取得欧共体成员资格的前景不会为任何一个拥有威权政府的国家提供民主化的动力。

苏联权力的退出使得东欧可以实现民主化。如果苏联结束或大量减少其对卡斯特罗政权的支持,在古巴也许会出现迈向民主的运动。除此之外,苏联几乎在其边界之外作不了什么促进民主的作为。关键的问题是,苏联

内部将会发生什么。随着苏联控制的放松,更可能的是,民主政治将会在波罗的海国家重新建立起来。迈向民主的运动也会存在于其他共和国。当然,最重要的是俄罗斯自身。在俄罗斯共和国民主政权的建立和巩固,这种情况如果真的出现的话,将是自第二次世界大战后最重要的民主收获。不过,在 1990 年底,保守派的力量仍然在俄罗斯和苏联伸张自己的力量,强调有必要重新建立秩序和纪律,从而潜伏着发生苏维埃式的热月政变的可能性。

在七十年代和八十年代,美国是民主化的主要促进者。美国是否继续扮演这一角色,取决于它的意愿、能力和其感召力。在七十年代中期之前,对民主的促进几乎总不是美国对外政策的优先目标。它也可能再次在重要性上趋于次要地位。与苏联的冷战和意识形态竞争的结束可能会摒弃其支持反共的独裁者的行动准则,但是也可能减少美国对第三世界的任何实质性的介入的动因。到八十年代初,美国的决策者们吸取了这样一个教训,民主国家比任何基础狭隘的威权政权在反左翼激进思想方面是更好的堡垒。如果左翼激进意识形态的威胁得到了削弱,那么,用民主来作为这种意识形态最强大的替代者的必要性也会受到削弱。此外,卡特和里根都奉行一种道德主义的对外政策,为民主和人权赋予了一种华丽的词藻,而且在很大程度上在其外交政策的目标中赋予它一种有意义的和实质性的角色。与前两任总统相比,布什总统似乎更为务实,而不那么具有道德主义色彩。在 1990 年 4 月,贝克国务卿宣布,"在遏制的彼岸就是民主。横扫旧的独裁者的时间正在很快逝去;建立新的民主的时机已经到来。所以,布什总统为我们规定的新使命是促进和巩固民主。"

这样,美国促进民主的意愿也许会、也许不会继续维持下去。另一方面,美国做到这一点的能力似乎可能受到了约束。有关美国在八十年代后期衰落的谣言常常被夸大了。不过,事实上,贸易和预算赤字的确给美国可以用来施加对外国影响的资源增加了新的限制。此外,正如天主教会促进威权国家的未来能力因为天主教国家不再是威权国家而受到极大的削弱一样,美国促进民主的能力在某种程度上也在下降,因为这种能力已经在它可以被最容易运用的地方运用过了。在拉丁美洲、加勒比地区、欧洲和东亚的那些国家中它们对美国的影响最为敏感,因而,除少数例外,都变成了民主

国家。在 1990 年,美国仍然可以以民主化的名义来施加重大影响的主要国家是墨西哥。

在非洲、中东和亚洲大陆的不民主国家对美国的影响则不太敏感。例如,在 1988 年,缅甸的示威者们要求美国谴责其政府的镇压行径,"抓住希望美国会介入的每一根稻草",而且在一段时间甚至因为有报道有美国海军正在驶向缅甸海域而充满希望。美国的海军偶尔也支持民主,他们驶进过多米尼加共和国、海地、巴拿马和格林纳达的水域。可以想象,在某个时候,它也会驶向古巴水域来执行这一使命。不过,缅甸在美国利益和美国权力的最遥远的那一端。在那里,美国所能作的只是提出外交抗议和撤回经济援助。美国政府在非洲和中国促进民主的能力同样十分有限。

除中美洲和加勒比海之外,对美国利益利害攸关的第三世界主要地区是波斯湾。海湾战争和派遣约 500,000 美军部队到这一地区在科威特和沙特激发了要求民主的运动,使得伊拉克的侯赛因政权失去了合法性,美国在海湾部署的庞大军队如果能够维持下去的话将对自由化、如果不是民主化起着强有力的外部推动作用,如果出现要求民主的运动的话,这种军事部署完全有可能被维持下去。

美国对民主化的重要性不仅仅涉及到美国有意地和直接地运用其影响力。在八十年代,整个世界范围内要求民主的运动中,都从美国的典范中受到了鼓舞,并以此为榜样。在仰光,民主的支持者们打着美国的国旗;在约翰内斯堡,他们重印了《联邦党人文集》;在布拉格,他们高唱"我们将会克服一切";在华沙,他们朗诵林肯、引证杰弗逊;在莫斯科,约翰·苏努努(John Sununu)给戈尔巴乔夫出谋划策,教他如何组织一个总统制政府。美国的民主典范具有号召力,部分是因为它象征着自由。但是,人们也必须看到部分是因为它象征着一种力量和成功的形象。正如在第二次世界大战后的第二波民主化一样,人们愿意模仿取胜的典范。

不过,如果美国的模式不再体现着力量和成功,那么,当不再有自身的典范时会发生什么呢?在八十年代底,许多人认为"美国的衰落"是真正的现实。另一些人则持相反的看法。不过,事实上几乎没有一个人否认美国碰到了一些重大的问题:犯罪、毒品、贸易赤字、预算赤字、低储蓄和投资、日益下降的生产力增长速度、落后的公共教育和日益衰落的贫民区。整个世

界的人们都会逐渐把美国看作一个衰落的大国,它充满着政治停滞、经济低效率和社会混乱。如果这种情况真的发生了,那么,所体察到的美国的失败会不可避免地被看作民主的失败。世界范围内对民主的诉求也会受到重大的挫折。

滚雪球对民主化的影响在 1990 年显然波及到保加利亚、罗马尼亚、南斯拉夫、蒙古、尼泊尔和阿尔巴尼亚。它也影响到在一些阿拉伯和非洲国家迈向自由化的运动。例如,在 1990 年,据报导,"东欧的动荡在阿拉伯世界产生了变革的要求",而且促进了埃及、约旦、突尼斯和阿尔及利亚的领导人们为民间表达不满提供更多的政治空间。一位埃及记者观察到,由于在东欧所发生的变化,"现在对民主来说,没有退路。所有这些阿拉伯人政权除了赢得其人民的信任,并服从于人民的选择外,没有其他选择"

东欧的榜样对其他威权政权的领导人们产生了重大的影响,而不是对被他们所统治的人民。例如,据报道,南也门马克思列宁主义的统治者们"怀着惶恐不安的心情关注着东欧政权的垮台,担心遭到同样的命运",因此,很快与北也门统一,以避免同样的命运。蒙伯托总统看到电视上其朋友齐奥塞斯库血淋淋的尸体吓得浑身颤抖。几个月之后他评论道,"你知道在世界上发生了什么",并宣布他将允许两个政党同他自己的政党一道参加 1993 年的竞选。在坦桑尼亚,尼雷尔观察到,"如果在东欧发生的变化以及后来在其他一党制国家所发生的变化表明社会主义也受到了冲击",那么坦桑尼亚应该从东欧当中汲取"一、两个教训"。在尼泊尔,1990 年 4 月政府宣布,国王比兰德拉将撤消对政党的禁令,原因是"国际形势"发生的变化和"人民的期望有了增加"。

不过,在一些受影响的国家缺少有利条件的情况下,滚雪球本身仍然是现代化的一个软弱的肇因。甲国和乙国的民主化在本质上不会构成丙国民主化的原因,除非在甲国和乙国有利于民主化的条件也存在于丙国。在八十年代民主作为政体的合法性在全球范围内已经得到了认可。不过,有利于民主存在的经济和社会条件却并不在世界范围内都普遍存在。对任何特定的国家来说,"全球性的民主革命"可能会产生有利于民主化的外部环境,但却不能在一个国家内部产生民主化所必须的内部条件。

在东欧,民主化的主要障碍是苏联的控制。一旦这些控制被撤消,迈向

民主的运动就变得轻而易举。不能相提并论的是,在中东、非洲和亚洲,民主化的唯一主要障碍并非只是缺少东欧的民主化的典范。如果统治者在1989年12月之前能够选择威权主义的话,如果他们愿意的话,他们在1989年12月之后也可以不继续选择它,而这一原因则不甚明了。只有到了他们在心中感受到了雪球效应,并使得他们相信民主化的可取性与/或必要性的程度,滚雪球效应才能发生影响。1989年的东欧事变无疑鼓励了其他地方的民主反对派,并吓坏了那里的威权领袖们。但是,在前者势单力薄,而后者又长期进行压制的情况下,东欧在实际上究竟可以为其余地区的大多数威权国家迈向民主的实质性进步提供多大的动力,人们难免会有所疑问。

到1990年,第三波的最初的许多原因都受到了实质性的削弱,甚至已经不再存在。不论是白宫、克林姆林宫、梵蒂冈,或是欧洲共同体,在亚洲、非洲和中东那些不存在民主国家的地方推进民主方面都曾处于一种强有力的地位。不过,主张民主化的新兴力量能够出现,这也不是不可能的。在1985年,谁会想到戈尔巴乔夫会在五年之内在东欧实现民主化呢?可以料想的是,在1990年国际货币基金组织和世界银行在要求以政治民主化和经济自由化作为经济援助的先决条件方面都比其过去变得强大得多。可以想象,法国也许会在其以前的非洲殖民地国家促进民主方面起更积极的作用。在它的这些前非洲殖民地国家,法国仍然有实质性的影响。可以料想,东正教教会可以在巴尔干和苏联成为主张民主的强有力的势力。可以料想,一个新的杰弗逊式的纳塞尔可能会把民主版的泛阿拉伯主义在中东传播开来。可以料想,甚至日本都可以使用其日益增长的经济影响力在那些它为之提供贷款的贫穷国家鼓励人权和民主。在1990年,这些可能性似乎都还看不见,但是经过1989年的事变之后,若是排除任何可能性则未免显得有些轻率。

第二节 第三波回潮

到1990年为止,至少有两个第三波的民主国家已回归到威权统治。正如第五章所表明的,巩固民主的问题可能会导致在一些国家维持民主的条件不够充分的地方出现倒退。不过,在第一波和第二波民主浪潮之后都分别出现了大的回潮,这种回潮不仅仅与民主的巩固问题有关,而且,在此期间,在世界范围内的多数政权,从民主转向威权。如果第三波民主化速度慢

下来,并停滞不前,那么,什么样的因素会产生和凸显在第三次回潮中呢？第一次和第二次回潮的经验也许有点参考价值。对这些政权变化的全盘探讨超越了本书的研究范围。不过,下面的一些概括似乎能够有效地反映前两次回潮的经验和教训。

第一,从民主转向威权政治体制的原因至少随从威权向民主转型的原因不同而异,而且部分重合。那些造成第一次和第二次回潮的因素是:

1 民主价值在主要的精英团体和一般的公众中十分薄弱;

2 能够加剧社会冲突的经济危机或经济崩溃,提高了只能由威权政府提出的解决方法的受欢迎程度;

3 由试图引进或太快地进行太多的社会经济改革的左派政府所产生的社会和政治两极化;

4 保守的中上层集团决意把群众性的左翼运动和中下层的团体排除在政治权力之外;

5 由于恐怖主义或叛乱导致秩序和法律的崩溃;

6 非民主的外国政府的入侵或征服;

7 在其他国家民主体制的垮台或推翻以示范形式所产生的滚雪球。

第二,除了那些由外国的行动者所造成的复辟外,从民主向威权的倒退几乎总是由那些在民主体制中的掌权者和接近权力的人来完成的。除一到二个可能的例外,民主体制未曾被民众的投票或群众的反叛所推翻。在第一次回潮中的德国和意大利,反民主的运动受到了民众的大量支持而掌权,并建立了法西斯专制。因此,纳粹的征服结束了 7 个其它欧洲国家的 .民主政权。在第一次回潮中的西班牙和在第二次回潮中的黎巴嫩,民主是在内战中终结了。

不过,大多数放弃民主的复辟所采取的形式要么是军事政变,要么是行政政变。在这种军事政变中,军事官员(通常是武装部队的最高领导人)推翻由民主选举产生的总统,并实行某种形式的军事独裁。在行政政变中,民主选举的行政首脑有效地结束了民主,并把权力集中在他们自己身上,通常通过宣布紧急状态或军管的方式。在第一次回潮中军事政变结束了东欧的新兴国家以及希腊、葡萄牙、阿根廷和日本的民主制度。在第二次回潮中军事政变结束了许多拉美国家和印度尼西亚、巴基斯坦、希腊、尼日利亚、土耳

其的民主。发生在第二次回潮中的行政政变的国家包括韩国、印度和菲律宾。在乌拉圭,文官和军方领袖同心协力通过混合的行政军事政变结束了民主。

第三,在第一次和第二次回潮中的许多案例中,民主体制是被历史上的一种新型的威权统治所取代的。法西斯主义不同于早期形式的威权主义。这种不同的方面表现在其群众基础、意识形态、政党组织和渗透及控制整个社会绝大多数领域的努力等方面。官僚威权主义不同于拉美早期的军人统治。其特征是其制度性格、其所主张的无限制任期及其经济政策。在二十年代和三十年代的意大利和德国以及六十年代和七十年代的阿根廷是在引进这种新的非民主的统治并为试图模仿的其他国家的反民主集团提供典范的主要国家。所有这些新式的威权主义实质上是对社会和经济发展作出的种种回应:在欧洲,社会动员和政治参与的扩张以及在拉丁美洲经济发展的、以民粹主义为基础的进口替代阶段是无以为继。

前两次回潮的原因和形式不能产生有关第三次回潮可能的原因和形式的预测。但是,以前的经验的确暗示着第三次回潮的一些潜在的原因。

1 民主政权若总是未能有效地运作,这将瓦解其合法性。在二十世纪末,主要的非民主意识形态的合法性来源,其中最显著的是左翼意识形态,已经日趋苍白无力。对民主规范的普遍认可意味着民主政府比他们过去更少地依赖于政绩的合法性。然而,若是长期不能提供福利、繁荣、公平、正义、国内秩序或外部安全,就会慢慢地甚至瓦解民主政府自身的合法性。随着对威权失败记忆的淡漠,对民主失败的不满就有可能增加。

2 更具体地说,在 1929 年至 1930 年的全面性国际经济崩溃会影响到许多国家民主的合法性。然而,多数民主国家还是度过了三十年代的大萧条。然而,若是在未来出现规模相当的经济灾难,有一些国家很可能会放弃民主。

3 任何民主化或正在民主化的大国转向威权主义都可能在其它国家触发类似的滚雪球行为。在俄罗斯或苏联朝着威权方向的逆转都有可能会对苏维埃各共和国、保加利亚、罗马尼亚、南斯拉夫和蒙古的民主化产生令人不安的影响,甚至也可能对波兰、匈牙利和捷克产生类似的影响。它可能向其它地方未来的专制者传达了一个信息:"你们可以接着干了。"威权政权在

印度的确立可能会对其它的第三世界国家产生重大的示范效应。

4 即使没有一个大国回到威权体制,只有几个新的民主国家因为缺少民主所应有的通常的先决条件而回到独裁,都有可能瓦解现行条件比较具备的其它民主国家。这会构成反向的滚雪球效应。

5 如果一个非民主的国家大大地扩展了其实力,并开始向境外扩张,这也会刺激其他国家的威权主义运动。如果扩张的威权国家在扩张过程中击败了一个或数个民主国家,这种刺激会变得特别强烈。过去,在经济上发达的所有大国都趋向于向外的领土扩张。

6 正如在二十年代和六十年代一样,各种威权主义可以再次随时间的需要而显得合乎时宜。有几种可能性存在:A .威权的民族主义可能在第三世界国家和东欧变成一种熟悉的现象。1989 年至 1990 年东欧各国的革命基本上是一场反专制的民主运动,还是反苏联的民族主义运动?如果是后者,威权的民族主义政权可能会重返一些东欧的国家。B .宗教的原教旨主义一直在伊朗十分流行,但是什叶派(Shi'ite)和逊尼派(Sunni)的原教旨主义运动(fundamentalist movements)都可能在其它国家掌权。犹太教、印度教和基督教的原教旨主义运动也十分强大。几乎所有的原教旨主义运动都是反民主的,因为他们限制那些坚持特定宗教信仰人的政治参与权利。C .寡头的威权主义可能作为对民主的平等倾向作出的反动而在富国或穷国出现。那么,社会经济的两极分化严重到多大程度才变得和民主不相容呢?D .民粹主义的独裁政权也可能就像它们过去对民主保护财产权或其他形式的权利而作出的反应一样在未来出现。在那些土地所有权还是个问题的国家,民主政府若是没有能力完成土地改革就可能导致威权主义的复辟。E 族群型的独裁有可能会出现在有两个以上的民族、种族或宗教集团参与其政治的民主国家。如北爱尔兰、南非、斯里兰卡和其他地方,一个社会集团也许会试图确立其对整个社会的控制。

所有这些形式的威权主义都已经在过去存在过。但是,要在未来发明出新的威权主义并非人类的智慧所不可及。有一个可能也许是,在威权统治下出现的技术专制的电子独裁(techmocratic electronic dictatorship)会被因为其操纵信息、媒介或复杂的通讯工具的能力而获得合法性,并变得可能。所有这些新旧形式的威权主义并不都是完全不可能的;也很难说其中

的任何一种是完全不可能的。第三节进一步的民主化:障碍与机会

在 1990 年,世界上大约有三分之二的国家没有民主政权。这些国家在地理和文化上分成四大类:

1 .传统的马克思列宁主义政权,包括苏联,在那里,八十年代出现了自由化,而且在许多加盟共和国中也出现了民主运动,但是保守势力仍然很强大;

2 .撒哈拉以南的非洲国家,除极少数几个例外,多数仍然实行个人独裁、军人政权、一党体制或这三种体制的综合;

3 .伊斯兰国家,从摩洛哥到印度尼西亚,除土耳其以及还不太明朗的巴基斯坦,都是非民主政权(尽管在 1990 年有几个国家准备自由化);

4 .东亚国家,从缅甸到东南亚到北韩,它们包括共产主义政权、军人政权、个人独裁和两个半民主国家(泰国和马来西亚)。

在这些国家,主张民主化的障碍和主张民主化的势力可以被划分成三种类型:即政治的、经济的和文化的。

政治

进一步民主化的一个潜在的重大政治障碍是那些在 1990 年仍实行威权统治的绝大多数国家几乎没有民主的经验。1974 年到 1990 年,29 个民主化的国家中有 23 个以前有过某种民主经验。只有少数在 1990 年仍然是非民主的国家可以声称有过这样的经验。这些国家包括第三波中的几个复辟国(苏丹、尼日利亚、苏里南,可能也包括巴基斯坦),在第三波中尚未重新民主化的四个第二波中的复辟国(黎巴嫩、斯里兰卡、缅甸和斐济),以及三个第一波已经民主化的国家,后因为苏联政变而未能在第二次世界大战结束后重新民主化(爱沙尼亚、拉托维亚、立陶宛)。在 1990 年,几乎约有 90 多个其他的非民主国家仍然缺少民主统治的经验。这显然不是民主化的决定性障碍,否则没有一个国家会成为民主国家。不过,除了以前的殖民地外,几乎所有在 1940 年后实现民主化的国家以前都有过某种民主的经验。那些缺少这一经验的国家将会在未来实现民主化吗 ?

民主化的一个障碍可能在九十年代的几个国家中消失。正如第三章所指出的,那些创造威权政权的领袖们,以及那些长期在这种政权中执政的人通常会变成反对民主化的极端保守派。在威权体制内部某种形式的领导更

迭必须在迈向民主化的运动之前出现。在九十年代,某些人的死亡可能会确保一些威权国家实现这一变革。在九十年代,那些在象牙海岸、马拉维长期统治的领导人们都已 80 多岁。那些在缅甸、印度尼西亚、北韩、莱索托、越南的领导人也都 70 多岁了,那些在古巴、摩洛哥、新加坡、索马里、叙利亚、坦桑尼亚、扎伊尔、赞比亚的长期执政的领导人们都已 60 多岁。这些领导人的死亡或离职都可能会为其国家的民主化消除障碍,但这也并非必定如此。

在 1974 年到 1990 年间,民主化出现在个人独裁、军人政权、一党政治之下。不过,全面的民主化没有出现在共产主义是国内革命产物的一党国家。自由化在苏联正在进行,很可能这也会导致在俄国实现全面的民主化。在南斯拉夫,迈向民主的运动正在斯洛文尼亚和克罗地亚进行之中。不过,南斯拉夫的共产主义革命很大程度上是塞尔维亚革命。因此,在塞尔维亚,民主的前景仍然模糊不定。在柬埔寨,一个极端残酷的"共产主义革命"政权已经被不太残酷的由外界力量强加的共产主义政权所取代。在 1990 年,阿尔巴尼亚似乎正在打开国门;但是,在北韩、越南、老挝、古巴和埃塞俄比亚,由革命产生的马克思列宁主义政权仍然决意要维持马克思列宁主义政权。在这些国家的革命既是民族性的,又是共产主义的,因此,共产主义和民族认同高度地扭合在一起,而不像它们在以前的苏联占领的东欧那样。在这些国家,民主化的障碍是政权的起源和性质,以及某些国家领导人的长期掌权,还是他们的贫困和经济落后?

民主化的一个严重障碍是,在亚洲、非洲和中东的领导人中对民主价值的真正信念要么不存在,要么十分薄弱。那些退职的政治领袖们有充分的理由去拥护民主。检验他们的民主信念是看他们在任职期间的表现。在拉丁美洲,民主政权通常被军事政变所推翻。当然,这在亚洲或中东也发生过。不过,在那些地区由选举产生的领导人自身也应该对民主的终结负责,如:韩国的李承晚和朴正熙;土耳其的门德斯;菲律宾的马科斯;新加坡的李光耀;印度的甘地;印度尼西亚的苏加诺。这些领袖们通过选举制度赢得了权力,然后运用他们的权力来削弱这一制度。他们对民主价值和实践没有多少信念。

从更广泛的意义上讲,即使在亚洲、非洲、中东的领袖们或多或少地遵

守民主的规则时,他们常常也是勉强为之。在二十世纪的后半叶中,许多欧洲、北美和拉美的政治领导人在其任职期间是民主坚定的拥护者和实践者。相比之下,亚洲和非洲国家却没有造就许多同为民主真信徒的政府首脑。为了比较起见,我们可以引用二次世界大战之后从 8 个国家找出的 8 位政府首脑,那么,我们能从亚洲、阿拉伯或非洲找到贝堂科、卡马戈、弗格雷斯、弗雷、特里、博什、杜瓦尔特和阿尔方辛?尼赫鲁和阿基诺也许是,而且其他地方也许还有。但是,他们人数极少。我们不会想起一位阿拉伯世界的领袖,也很难找到任何一位享有民主的信徒或拥护者或支持者声誉的伊斯兰领导人。为什么会出现这种局面呢?这个问题不可避免地导致转向文化和经济。

文化

有一个论点认为,世界上最伟大的历史文化传统在它们的态度、价值观、信仰和相关的行为模式对民主发展的有利程度上都有重大差异。一个从其灵魂深处是反民主文化的会阻碍民主价值在这个社会中的传播,而且断绝了民主制度的合法性,这样,如果不是阻止的话,至少也就把这些制度的出现和有效运作大大地复杂化了。这一文化命题来自两种形式。比较严格的版本认为,只有西方文化才为民主制度的发展提供了一个合适的基础。因此,民主在很大程度上是不适合于非西方国家的。在第三波的早期年代,这一观点是由乔治·凯南所明确提出的。他说,民主是一种"在十八世纪和十九世纪的西北欧发展起来的"政体,"它形成于主要那些靠近英吉利海峡和北海的国家(但是也延伸到中欧),然后这一政体又被带到世界上其它地方,包括北美的人,因为北美人来自西北欧地区,要么作为最早的定居者,要么作为最早的殖民者。他们规定了文明政府的主导形式"。可见,民主"在时间和空间上的基础都相对狭隘;当然,至于这种政体是否也是其狭隘的发源地之外的人民的天然统治形式,其证据还有待找出。"因此,"没有理由认为,发展或运用民主制度的尝试是这些民族的最好方向"。总之,民主仅适合于西北欧,也许包括中欧,或其殖民地的后裔。

如果不是完全有说服性的话,支持西方文化命题的证据至少给人印象深刻:

1 现代民主起源于西方。

2 自十九世纪初以来，多数民主国家一直是西方国家。

3

在北大西洋地区之外，民主主要存在于以前英国的殖民地，以及那些有浓厚美国影响的地方。直到最近，才流行于伊比利亚国家在拉丁美洲的殖民地。

4

在 1973 年第二次回潮的最严重的时期，仅存的 29 个民主国家中，包括 20 个西欧的欧洲定居者的和拉美的国家，以及 8 个前英国殖民地和日本。

5

1990 年 58 个民主国家，包括 37 个西欧欧洲人定居者和拉美国家、6 个东欧国家、9 个前英美或澳大利亚殖民地国家、6 个其它国家（日本、土耳其、南韩、蒙古、纳米比亚和塞内加尔）。在第三波中实现民主化的 30 个国家中，有 26 个要么是西方国家，要么是西方有重大影响的国家。

西方文化的命题对巴尔干和苏联的民主化有着直接的意义。历史上，这些地方都是沙皇和奥托曼帝国的一部分；它们主要的宗教是东正教和伊斯兰教，而不是西方的基督教。这些地区没有受到西方文化的重大影响：它们也没有体验过西方的那种封建主义、文艺复兴、宗教改革、启蒙运动、法国革命和自由主义。正如威廉·华莱士所指出的，冷战的结束和铁幕的消失，把最重要的政治分界线向东推迟到 1500 年的西部基督教国家的边界。从北部开始，这条线沿着芬兰和俄罗斯之间的边界波罗的海三个共和国的东部边界，向南延伸，通过白俄罗斯、乌克兰，把西部的天主教乌克兰与东部的东正教乌克兰划分开来，再向南延伸，然后到罗马尼亚的西部边界，把外西尔凡尼亚与该国的其余地区断开，然后进入南斯拉夫，沿着斯洛文尼亚和克罗蒂亚与其它国家的边界线穿过。这条线现在也许可以把那些民主已经扎根的地区与民主尚未扎根的地区区分开来。

文化阻碍论的一个不太严格的版本认为，不是只有一种文化对民主特别有利，而是一个或数个文化对民主特别不利。最通常被引用的两个文化是儒教和伊斯兰教。决定这些文化是否对二十世纪末的民主化构成障碍与三个问题有关。第一，传统的儒教与伊斯兰教的价值观和信念在多大程度上敌视民主？第二，如果它们真的敌视民主，那么，在多大程度上这些文化

事实上又阻碍着迈向民主的进步?第三,如果它们的确阻碍着民主,那么,在多大程度上它们又可能在未来这样做下去?

儒教。几乎没有一个学者在传统的儒教要么不民主,要么反民主的命题上持学术上的反对意见。在儒教中,唯一有利于民主的因素是在古代的中国政体中,考试制度使得职业向有才能的人开放,而不考虑其社会背景。不过,即使情况如此,以功绩为基础的晋升制度并不构成民主。而没有人会因为军官们是根据能力来提拔而把现代军队说成是民主的。古典的中国儒教及其在韩国、新加坡和台湾的流派以及在受到冲淡的日本都强调团体、团队胜于强调个人,强调权威胜于强调自由,强调责任胜于强调权利。儒家社会缺少抗衡国家之权利的传统;而且就个人的权利存在的程度而言,个人的权利是由国家创造的。对和谐与协作的强调胜过对分歧与竞争的强调。对秩序的维持和对等级的尊敬是核心价值。思想、团体和政党的冲突被看作是危险的和不合法的。更重要的是,儒教把社会融化在国家之中,没有为自治的社会机构提供合法性来在全国的层次上抗衡国家的力量。在"传统的中国,没有把神圣与现实区分开来,没有把精神与世俗区分开来。儒教中国的政治合法性建立在天命之上,而天命又是根据道德性来界定政治的。"对权力的限制没有正当的理由,因为权力和道德是等同的。"认为权力会腐败,而要求有制度上的牵制与平衡被看作是一种自相矛盾的说法。"

在实践上,儒教或受儒教影响的社会一直不适合民主。在东亚,只有两个国家,日本和菲律宾,在 1990 年之前有持续的民主经验。在这两个国家,民主都是美国影响存在的产物。此外,菲律宾完全是一个天主教国家,而儒教基本上不存在。在日本,儒教价值被重新解释过,而且与其本土的文化传统融合在一起。

中国大陆没有民主的经验。西方式的民主在过去的年代仅仅受少数激进的持不同政见分子的支持。"主流的"民主批判者并未断绝与儒教传统中的关键分子的关系。用白鲁恂(Lucian Pye)的话说,中国的现代化人士一直是国民党和共产党中的儒教列宁主义者。在八十年代末,当急速的经济成长在中国产生了以学生、知识分子和城市中产阶级团体为代表的新的一系列政治改革和民主的要求,共产党领导人以两种方式作出反应。首先,他们提出了一种"新权威主义"(new authoritarianism)的理论。这种理论建

立在台湾地区、新加坡、韩国的经验基础之上。其论点是,一个处于中国这种发展阶段的国家,权威主义是实现平衡的经济成长和防止发展出现混乱所必不可少的。第二,领导人们平息了在北京 1989 年之夏的政治民主风波。

在新加坡、中国台湾和韩国,到八十年代末,惊人的经济成长为民主创造了经济基础。在这些国家,经济与文化在决定政治发展方面与文化形成冲突。在 1990 年,新加坡是唯一的没有民主政治体制的非石油出口的"高收入"国家(这是根据世界银行的定义),新加坡的领导人公开拥护与西方民主的价值观相对立的儒教价值观。李光耀认为,美国人信奉"多党制、不同意见、激烈的辩论、相信启蒙来自观念的冲突。"不过,事实上,"观念的市场并没有带来和谐的启蒙,而是不时地导致暴乱和流血"。政治竞争"不是日本文化、也不是中国或亚洲文化搞政治的方式。这会导致争议和混乱。"对抗性的政治在新加坡这样的多种族社会尤其不合时宜,李光耀说,"在新加坡,没有人有权来推翻我。"在八十年代,李光耀把儒教价值观的传播着作是其城邦国家的高度优先的工作。并采取有力的措施来限制和镇压不同的意见,以及阻止批评政府及其政策的媒介的传播。这样,在世界上富裕的国家中,新加坡是一个威权主义的儒教的反常现象。在奠定这个国家的李光耀从政治舞台上消失之后,这种局面还会持续下去吗?

在八十年代末,中国的台湾和韩国都朝着民主的方向迈进。在历史上,台湾总是处于中国的一个边缘地区,它曾经被日本人占领达 50 年之久。其居民在 1947 年举行过反对强加控制的叛乱。国民党政府在 1949 年因为被共产党所击败才来到了台湾。这场失败"使得多数国民党领导人"不可能"继续坚持与传统的儒教权威观念相一致的那种骄傲的姿态。"迅速的经济和社会发展进一步削弱了传统儒教的影响。大量的企业家阶层的出现以一种非儒教的方式创造了权力和财富的来源,这种财富独立于最初由大陆人支配的政权,而且这个企业家阶层当初也主要是由台湾当地人所组成的。这就在台湾产生了"政治文化上的一种根本的变革,而这种变革没有发生在中国自身,也没有发生在韩国或越南,而且,在日本文化中就从未出现过。"在中国台湾,惊人的经济发展,这样完全压倒了相对脆弱的儒教遗产。在八十年代后期,蒋经国和李登辉对经济和社会变迁所造成的压力作出了反应,并

在其社会中开放政治。

在韩国,古典文化含有社会流动和平等主义的成分。然而,它也包含有不适合民主的儒教成分,包括威权主义的传统和强人统治。正如一位韩国学者所描述的,"人们不认为自己是有权利和义务可以行使的公民,而是倾向于指望从上面获得指导和恩宠,以求得生存。"在儒教传统中,对不同意见的宽容没有什么市场,不正统被看作是不忠诚。韩国的一位宗教领袖观察到,"在韩国的宗教传统中谈判和妥协不被当作是一种社会规范,而是被当作一种出卖。儒教学者从不用妥协这个词。他们必须维持其良心的纯洁,而且,这种文化特征现在依然固我。那么,我们怎样才能建立一种以妥协为生活方式的民主呢?"在八十年代末期,都市化、教育和中产阶级的形成以及基督教的急剧扩展都削弱了儒教作为韩国民主的障碍。然而,尚不明确的是,旧文化与新繁荣之间的斗争是否一定会以有利于后者的方式得到解决。

经济成长和亚洲文化之间的互动似乎产生了一种独特的东亚式的民主制度。到 1990 年,除菲律宾外,没有一个东亚国家出现过由民主选举产生的一个政党的政府把权力移交给由民众选举产生的另一个政党的政府(而菲律宾在许多方面更像一个拉丁美洲国家,而不像一个东亚国家)。这里的样板是日本,无疑日本是一个民主国家,但是这种民主并没有真正满足第一次易手的检验,更不用提第二次易手。日本式的一党独大民主,正如白鲁恂所指出的,似乎正在亚洲的其它地方扩散。在 1990 年,韩国的三个反对党中的两个与执政党合并,形成了一个新的政治集团,这一政治集团会有效地使得由金大钟和以乔拉地区为基地的另一个反对党永远不能取得国家的权力。韩国的总统卢泰愚用"取得政治稳定"和防止"不同阶级、世代和地区的受到长期压抑的斗争的爆炸这种必要性来证明这种合并的正当性"。他说,我们必须结束"因为政党利益而出现的对峙和分裂"。在八十年代末期,台湾的民主发展似乎也在朝着一种国民党可能会成为一党独大的选举制度方向发展,而其中成立于 1986 年的民主进步党会被限制在永久反对派的角色之上。在马来西亚,由马来人、华人和印度人 3 个共同体组成的 3 个主要政党的联盟先是在联盟党,后是在国民阵线中取得了牢不可破的权力,从而自五十年代到八十年代一直压倒所有的竞争者。在八十年代中期,李光耀的副手和继任者也拥护在新加坡建立类似的政党制度:

我认为,一个稳定的制度是一个主流政党代表广泛的人口的制度。那么,这样,你们可以在周围有几个其它政党,而且是十分严肃认真的政党。他们不能有广阔的眼界,但他们毕竟代表着部分的利益。而且,主流总是主流。我认为这很好。如果我们在新加坡能够造成这种局面,我毫无怨言。

民主的第一个标准是两个政党之间公平而公开地竞争选票,而政府不存在或几乎没有对反对派进行骚扰和限制。数十年以来,日本显然合乎这一检验标准,因为它有言论自由、新闻自由、集社自由。而且有公平的选举竞争条件。在亚洲的其它一党独大体制下,数十年以来,政治竞技场总是严重地向有利于政府一方倾斜。不过,在八十年代末,这种条件在一些国家开始变得更加平等。在 1989 年的韩国,执政党没有能够赢得对立法机关的控制。这一失败大概是导致其随后与另外两个反对党合并的主要因素。在台湾,对反对派的限制也逐渐取消了。因此,可以想象,其他东亚国家与日本一道会建立一个相对公平的竞技场,而在日本的这一竞技场中政府总是获胜。在 1990 年东亚的一党独大体制横跨民主与威权的两端,日本是一端,印度尼西亚是另一端,他们之间或多或少地排名次序是韩国、中国台湾、马来西亚和新加坡。

因此,这样一种体制可以满足民主的正式要求,但是它显然不同于在西方流行的那种民主体制。在西方,据认为,政党和政党联盟不仅可以自由而同等地竞争权力,而且他们也可能会实现权力交替。在一些西方社会,如瑞典,当然一党在多次选举中仍然在掌权。不过,这仅仅是一个例外。正在出现的东亚的一党独大体制似乎存在着权力竞争,但不存在权力的更迭,所有的人都可以参与选举,但是,只有那些"主流"政党中的人才能进入官职。这是没有权力交替的民主。在这种体制中的中心问题是在"执政党的势力圈与容忍反对派的程度"之间划一条界限。这种政治体制代表着用西方的民主实践来服务于东亚或儒教的政治价值。民主制度的作用目的不是来促进西方竞争和变化的价值观,而是促进和谐与稳定的儒教价值观。

正如已经指出的,西方的民主体制不像威权政权那样依赖于政绩的合法性,因为政绩的失败被归咎为现任者,而不是体制。现任者的罢免和取代

会导致体制的更新。已经采纳或似乎正在采纳一党独大的民主模式的东亚社会已经自六十年代到八十年代有不相等的经济成功记录。不过,如果当人均国民生产总值8%的成长速度消失以后,失业、通货膨胀和其它经济问题迅速增加时,而社会和经济冲突又不断加剧,那时会发生什么呢?在一个西方民主国家,所作出的反应是把现任者赶下台。不过,在一党独大的民主下,这会意味着在一种政治体制中出现革命性的变革,因为这种体制是建立在一党独大总是掌权,而其它政党总是在野的假设基础之上。如果政治竞争的结构不允许这种情况出现,那么,对政府不良政绩的不满有可能会导致示威、抗议、暴乱,和动员群众的支持来推翻政府的努力。那时,政府就有可能用镇压不同意见、并强加威权控制的方式来作出反应。这样,问题是:把西方的程序与儒教的价值观结合起来的东亚一党独大体制在多大程度上能够确保持续的实质性经济成长呢?在长期的经济下降趋势或经济滞涨下这种体制能够持续下去吗?

伊斯兰教。"儒教民主"显然是一个自相矛盾的说法。"伊斯兰民主"是否也是,还不明确。伊斯兰教的核心思想是平等主义和唯意志论。盖尔纳认为,"伊斯兰的高级文化形式带有若干个特征:一神论、规则伦理、个人主义、经文至上、宗教与道德的清纯和排斥调和与等级的平等主义倾向,以及少量的巫术。这些特征大概与现代性或现代化的要求并行不悖。"这些当然也大体上与民主的要求并行不悖。不过,伊斯兰教拒绝在宗教共同体与政治共同体之间作任何划分。因此,在凯撒与上帝之间没有平衡,而政治参与则同宗教教籍联系起来。伊斯兰的原教旨主义要求在一个穆斯林国家政治统治者必须是参加宗教仪式的穆斯林沙里阿应该是基本法、乌拉玛至少应该在"审查和批准所有的政府政策方面有决定性的一票。"政府合法性和政策的程度来自于宗教教规和宗教知识,伊斯兰教的政治概念不同于民主政治的前提,并与之相矛盾。

因此,伊斯兰的教规含有既有利于又不利于民主的成分。实际上,除一个例外,没有一个伊斯兰国家长期维持过充分的民主政治体制。这个例外便是土耳其,在这个国家,凯末尔公开拒绝伊斯兰教的社会和政治观,并极力试图建立一个世俗的现代西方式的民族国家。土耳其的民主经验并不是十分的成功。在伊斯兰世界的其他地方,巴基斯坦曾三次尝试过民主,没有

一次持续得很久。土耳其的民主常常被偶然的军事干预所中断;而巴基斯坦的官僚和军事统治则常常被偶尔举行的选举所中断。唯一能够在较长时期内维持民主的国家是黎巴嫩,尽管这种民主带有组合制的色彩。不过,其民主实际上是一种组合的寡头,而其人口的40%至50%都是基督徒。一旦穆斯林在黎巴嫩占据多数,并开始伸张他们的利益要求,黎巴嫩的民主就会垮台。在1981年到1990年间,在世界上穆斯林占多数的37个国家中只有两个被(自由之家)在其年度调查中评为"自由的"国家:冈比亚有两次,北塞浦路斯的土耳其共和国有四次。不论伊斯兰教与民主在理论上是否相容,但在实际上它们却没有走到一起。

在南欧和东欧,在拉丁美洲,在东亚,反威权政权的运动几乎一致采纳西方的民主价值,并声称他们愿意把民主程序引入他们的社会。这并不意味着如果他们有机会这样作的话,他们真的会毫无例外地引入民主制度。不过,至少他们使用了民主的词藻。相比之下,在威权的伊斯兰社会八十年代公开拥护民主政治的运动极为软弱,而且,最强有力的反对派是来自伊斯兰教的原教旨主义。

在八十年代后期,国内的经济问题加上其它地方民主化的滚雪球效应导致好几个国家的伊斯兰政府放松对反对派的控制,并试图通过选举来更新其合法性。这种开放的最初主要受益者是伊斯兰原教旨主义团体。在阿尔及利亚,伊斯兰救国阵线包揽了1990年6月的地方选举,获得了总选票中的65%,赢得了对阿尔及尔、48个省中的32个省,以及15000个都市职位中的55%的控制,这是自该国1962年独立以来的第一次自由选举。在1989年11月约旦的选举中,伊斯兰原教旨主义者赢得了议会中80个席位中的36个。在埃及,许多与穆斯林兄弟会有关系的候选人选入了议会。在几个国家,据报导,伊斯兰原教旨主义团体在策划推翻现行政权的叛乱。伊斯兰集团的选举结果部分说明,在这些国家不存在反对党,要么因为受到政府的压制,要么是他们抵制了选举。不过,原教旨主义似乎在中东国家正在扩大力量。在那些似乎最同情原教旨主义的团体中,有商人和青年人。这种趋向的力量使得突尼斯、土耳其和其他地区的世俗政府首脑采纳了原教旨主义者所拥护的一些政策,并作出一种姿势表明他们对伊斯兰教的信仰。

这样,在伊斯兰国家的自由化提高了一个重要的社会政治运动的影响

力，而这一运动对民主的忠诚却极有疑问。在1990年伊斯兰社会中原教旨主义政党的地位在某些方面就像共产党在四十年代和七十年代西欧国家的地位。而且，由此所产生的问题也比较相似。现行的政府会继续开放他们的政治，并举行回教团体可以自由和平等竞争的选举吗？回教团体会在这些选举中获得多数的支持吗？如果他们真的赢得了这些选举，军方会允许他们组织政府吗？(而军方在许多回教社会，如阿尔及利亚、土耳其、巴基斯坦和印度尼西亚中一直很强大。)如果他们组成政府，他们会奉行激进的回教政策，而这种政策会瓦解民主和离异其社会中的现代化的和西方导向的因素吗？

文化障碍的局限性。可以料想，回教和儒教文化对民主发展构成了不可逾越的障碍。不过，也有几项理由来对这一障碍的严重性提出疑问。

第一，类似的文化论在过去并没有站住脚。如前所示，许多学者在有一点上认为天主教是民主的障碍。另一些学者，按照韦伯的传统，则认为天主教国家不可能用新教国家的方式发展经济。然而，在六十年代和七十年代，天主教国家实现了民主，而且其平均经济成长速度高于新教国家。同样，在这一点上韦伯和其他学者认为，有儒教文化的国家不可能成功地进行资本主义式的发展。不过，到八十年代为止，新一代的学者们看到，把儒家看作东亚社会惊人经济成长的一个主要原因。从长期来看，儒教阻碍民主发展的命题会比儒教阻碍经济发展的命题更站得住脚吗？特定的文化是某项发展的永恒障碍，这种论点应该受到怀疑。

第二，伟大的历史文化传统，像回教或儒教都是各种思想、信念、信条、论点、作品和行为模式的十分复杂的综合体。任何主要的文化，甚至包括儒教都有一些与民主相容的成分，就像清教和基督教中有显然是反民主的成分一样。儒教民主也许是一种自相矛盾的说辞，但是，儒教社会中的民主则未必是。问题是：伊斯兰(回教)和儒教中的哪些因素有利于民主呢？在什么样的环境下用什么样的方式取代这些文化传统中的非民主的成分呢？

第三，即使一个国家的文化在某一点上构成民主的障碍，然而，从历史上看，文化总是动态发展的，而不是停滞不前的。一个社会中占主流地位的信念和态度是变化着的。尽管文化中的主流成分会保存下来，但是，社会中的主流文化会与前一代或两代人之间发生显著变化。在五十年代，西班牙

的文化通常被形容为一种传统的、威权的、注重等级的和具有浓厚宗教色彩的,以及以荣誉和地位为取向的文化。但是,到七十年代和八十年代,这些词在描述西班牙人的态度和价值观中几乎找不到了。文化进化了,就像在西班牙那样,文化变迁最重要的原因是经济发展自身。

经济

社会经济政治现象之间的关系比经济发展水平和民主政治存在之间的关系更为牢靠。正如我们所看到的,在 1974 年到 1990 年间由威权向民主的转变主要集中在中上层经济发展的"转型带"中。结论似乎很明显。贫穷也可能是民主发展的主要障碍。民主的前景取决于经济发展的前景。经济发展的障碍也是扩展民主的障碍。

第三波民主化的动力来自于五十年代和六十年代期间惊人的全球性经济成长。随着 1973 年和 1974 年石油价格的上扬,增长的时代告一段落。在 1974 年到 1990 年间,民主化在世界范围内加速进行,但经济成长却慢下来了。在 1965 年到 1989 年间,中低收入国家的人均国民生产总值的年平均增长速度如下:

1965 - 1973 4 .0%

1973 - 1980 2 .6%

1980 - 1989 1 .8%

在不同的地区,经济成长的速度也有很大的差别。东亚的速度在七十年代和八十年代都一直很高,南亚的总体增长速度也有所提高。另一方面,在中东、北非、拉丁美洲和加勒比海的成长速度则在七十年代到八十年代之间急剧下降。撒哈拉以南的非洲国家的成长速度则直线下降。非洲的人均国民收入在七十年代末期停滞不前,在八十年代则下降到 2,2% 的年平均增长率。因此,非洲民主化的经济障碍在八十年代显然增加了。九十年代的前景也并不令人鼓舞。即使经济改革、债务负担减轻和经济援助能够得以实现,世界银行预测,非洲的人均国内生产总值(grossdomestic product, GDP)的年平均增长速度在本世纪剩下的年代里仅为 0 .5%。如果这一预测准确的话,民主化在撒哈拉以南非洲的民主化的经济障碍将持续存在下去,并会延伸到二十一世纪。

世界银行在预测中国和东南亚和南亚非民主国家的经济成长方面要乐

观得多。不过,在这些国家的经济发展的低水平通常意味着即使按 3% 至 5%的年人均增长率,有利于现代化的经济条件仍然需要漫长的时间才会到来。

在 1990 年有几个非石油输出国家,包括新加坡、阿尔及利亚、南非和南斯拉夫达到了中高收入区的经济发展水平,甚至超过了渴望实现向民主转型的水平。伊朗和伊拉克两个人口众多和实现一定工业发展的石油输出国也进入了这一区域。在这些国家,民主化的经济先决条件在某种程度上出现了。但是民主化却还没有发生。另外 18 个非民主政府的国家经济发展水平略低,这是对照世界银行的中低收入的范畴。这一范畴包括那些 1988 年人均国内生产总值在 500 美元到 2,000 美元之间的国家。这些国家中有两个,黎巴嫩和安哥拉,没有现成的收入统计数据。在其余 16 个国家中,有 9 个在 1988 年的人均收入在 1,000)(美元到 2,000 美元之间。其中包括三个阿拉伯国家(叙利亚、约旦和突尼斯),两个东南亚国家(马来西亚和泰国),三个拉丁美洲国家(巴拿马、墨西哥和巴拉圭),一个非洲国家(喀麦隆)。这些国家已准备跃上中高收入的政治转型带。在 9 个国家中有 5 个(马来西亚、约旦、突尼斯、喀麦隆和泰国),国内生产总值的年平均增长速度在 1980 年到 1988 年之间达到 3 .4%,甚至更多。如果这一成长率能够维持下去,有利于民主化的政治条件就有可能在九十年代的某个时候在这些国家出现。如果叙利亚、巴拉圭、巴拿马和墨西哥能够实现比它们在 80 年到 88 年之间更高的成长率,它们也会迈向有助于民主化的经济发展水平。

有 7 个非民主国家在 1988 年的人均国内生产总值在 500 美元到 1,000 美元之间,他们是刚果、摩洛哥、象牙海岸、埃及、塞内加尔、津巴布韦和也门。这些国家在八十年代都有较高的经济成长率。如果它们能够维持这一速度,到二十一世纪初就有可能迈入有利于民主化的经济区。

表 6 .1 1988 年的人均国民生产总值:高收入与中等收入的非民主国家

收入水平(按美元) 阿拉伯与中东地区 东南亚 非洲 其他

高收入(> 6,000)(阿拉伯联合酋长国)a、(科威特)、(沙特阿拉伯)新加坡

中高收入(2,200 - 5,500)(伊拉克)、(伊朗)、(利比亚)、(阿曼) * 、(阿尔及利亚) * (加蓬)、南非 南斯拉夫

中低收入(1,000 - 2,200)叙利亚、约旦*、突尼斯马来西亚*、泰国*喀麦隆*巴拿马、墨西哥、巴拉圭

(550 - 1,000)摩洛哥*、埃及*、也门*、黎巴嫩 刚果*、象牙海岸、津巴布维、塞内加尔*、安哥拉

资料来源:世界银行,《世界发展报告 1990》(World Development Report1990),(New York:Qeford Unversity Press,1990),第 178 - 181 页。a 括号表示该国是主要石油出口国

*表示该国在 1980 - 1988 年间国民生产总值的年平均增长率高于 3%

在九十年代正在出现有利于民主的经济条件的大多数国家在中东和北非。这些国家中的多数的经济富裕靠石油出口(见表 6 .1 中的括弧),这种情形提高了国家官僚机构的控制力,并提供了不太有利于民主化的气候。但是这并不意味着民主化就一定不可能。东欧的国家机器毕竟比这些石油输出国实施过更为全面的控制。可以料想,在某种程度上,这种控制在后面这些国家就像前面这些国家那样一夜间倾刻瓦解。在中东和北非的其他国家中,阿尔及利亚也已达到有利于民主化的水平;叙利亚正在接近;约旦、突尼斯、摩洛哥、埃及和北也门,低于转型带,但在八十年代成长迅速。中东的经济和社会正在变得太富裕。太复杂,以至于到了这些社会中的各种传统的军事的和一党制的威权统治所消受不了的程度。在七十年代和八十年代,从一个地区横扫另一个地区的民主化浪潮可能会在九十年代变成中东和北非政治的一个典型特征。经济与文化问题到那时可能会交织在一起:当经济繁荣与伊斯兰的价值观和传统发生互动时,什么样的政治形势会出现在这些国家之中呢?

1990 年东亚的民主化障碍是政治的、经济的和文化的;在非洲,这些障碍完全是经济的;在东亚的高速发展的国家中和在许多伊斯兰国家中这种障碍则基本上是文化的。

第四节 经济发展与政治领导

历史已经证明,乐观主义者和悲观主义者对民主的看法都有差错。未来的世界很可能会继续证明这一点。不利于民主扩展的重大障碍存在于许多社会中。第三波,即二十世纪末的'上球性民主革命"不会永远持续下去。

而且很可能会接踵而至的是新的一波,构成第三次回潮的威权主义浪潮。不过,这并不能排除在二十一世纪在某个时候出现第四次民主化浪潮。根据过去的记录来判断,影响到民主的未来稳定性和扩张的两个关键因素是经济发展和政治领导。

许多贫穷的社会将继续处于不民主之中,只要它们继续贫困下去。不过,贫困并非不可避免。在过去,像南韩这样的国家,被认为是陷在经济落后的泥潭之中,然而却以它们快速实现繁荣的能力而令世界刮目相看。在八十年代,发展经济学家们正在就促进经济增长的方式上形成一种新的共识。八十年代共识也许会、也许不会比五十年代和六十年代经济学家中间的那些完全不同的共识持续得更久,并产生更好的后果。然而,新正统的新正统(the new orthodoxy of new - orthodoxy)已经在许多国家产生了显著的结果。不过,有两点务必注意。第一,对后发展国家(主要指非洲)来说,经济发展也许会比早发展国家更为困难,因为落后的优势正在被富国与穷国之间日益扩大的史无前例的差距所抵消。其次,新形式的威权主义可能会出现在那些富裕的、信息主导的和以技术为基础的社会。如果这样的可能性没有变成现实,经济发展就应该为以民主体制取代威权体制逐步创造条件。时间属于民主一边。

经济发展使得民主成为可能;政治领导使得民主成为现实。对未来的民主国家来说,未来的政治精英必须至少相信民主对他们社会和对他们自己来说是一种最不坏的政体。他们同样必须掌握技巧来实现向民主的转型,既反对激进派,也反对守旧派,而这些人都不可避免地存在,并会不断地试图瓦解他们的努力。民主在世界上传播的程度取决于世界上和个别国家掌权的人需要传播民主的程度。在托克维尔观察到近代民主在美国出现的近一个半世纪之后,一波接一波的民主化浪潮冲击着独裁的堤岸。在正在兴起的经济发展的浪潮的推动下,每一波浪潮都比前一波进得更多,退得更少。套用一种比喻的说法,历史不是直线前进的,但是当有智慧有决心的领导人推动历史的时候,历史的确会前进。